

**Pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan
perusahaan daerah guna meningkatkan pendapatan asli daerah
di kabupaten sukoharjo**

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Mencapai Derajat Magister Program Studi Ilmu Hukum
Minat Utama Hukum Bisnis



oleh :

Bambang Riyanto
NIM: S.3101104

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA
2008

**PELAKSANAAN ASAS TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS
DALAM PENGELOLAAN PERUSAHAAN DAERAH GUNA
MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH
DI KABUPATEN SUKOHARJO**

Disusun Oleh :
Bambang Riyanto
NIM. S.3101104

Telah Disetujui Oleh Tim Pembimbing

Dewan Pembimbing :

Jabatan	Nama	Tanda tangan	Tanggal
Pembimbing I	Prof. Dr. H. Setiono, SH. MS NIP.130 345 735	.....	.....
Pembimbing II	Al. Sentot Sudarwanto., SH,MHum. NIP.131 568 280	.....	.....

Mengetahui
Ketua Program Ilmu Hukum

Prof. Dr. H. Setiono, SH,MS.
NIP. 130 345 735

**PELAKSANAAN ASAS TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS
DALAM PENGELOLAAN PERUSAHAAN DAERAH GUNA
MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH
DI KABUPATEN SUKOHARJO**

Disusun Oleh
Bambang Riyanto
NIM. S.3101104

Telah Disetujui oleh Tim Penguji

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Ketua	Prof. Dr. H. Adi Sulistiyono, SH, MH.	.....	.....
Sekretaris	Dr. Hartiwiningsih, SH. MHum	.....	.....
Anggota Penguji 1.	Prof. Dr. H. Setiono, SH, M.S.	.....	.....
	2. Al. Sentot Sudarwanto., SH.MHum	.....	.....
Mengetahui	<u>Prof.Dr. H. Setiono, SH, M.S.</u>	.....	.....
Studi Ilmu Hukum	NIP. 130 345 735		
Direktur Program	<u>Prof.Drs. Suranto, M.Sc.,PhD.</u>	.....	.....
Pascasarjana	NIP. 131 472 192		

PERNYATAAN

Nama : BAMBANG RIYANTO
NIM : S. 3101104

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis berjudul **“PELAKSANAAN ASAS TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS DALAM PENGELOLAAN PERUSAHAAN DAERAH GUNA MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DI KABUPATEN SUKOHARJO”** adalah betul-betul karya saya sendiri. Hal yang bukan karya, dalam tesis tersebut diberi tanda Citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik, berupa pencabutan tesis dan gelar yang saya peroleh dari tesis tersebut.

Surakarta, Pebruari 2008
Yang membuat Pernyataan

Bambang Riyanto

KATA PENGANTAR

.Alhamdulillah, atas rahmat Tuhan Yang Maha Esa dan pertolonganNya, sehingga tesis ini dapat terselesaikan. Tesis ini yang berjudul **“PELAKSANAAN ASAS TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS DALAM PENGELOLAAN PERUSAHAAN DAERAH GUNA MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DI KABUPATEN SUKOHARJO”**.yang dimaksudkan untuk memenuhi sebagian persyaratan mencapai Derajat Megister Hukum.

Kemudian penulis sampaikan terima kasih dan penghargaan kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Drs. Suranto, M.Sc.,PhD Selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
2. Bapak Prof. Dr. H. Setiono, SH, MS. Selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta sekaligus Pembimbing I dan juga sebagai tim penguji yang telah banyak memberikan masukan-masukan dalam penulisan tesis ini.
3. Ibu Dr. Hartiwiningsih, SH. MH selaku Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta sekaligus sebagai tim penguji yang telah banayak memberikan masukan dalam penulisan tesis ini.
4. Bapak Al. Sentot Sudarwanto, SH. MHum, selaku dosen pembimbing II dan juga sebagai anggota tim penguji , yang telah membimbing dan memberikan dorongan penulisan tesis ini.
5. Prof. Dr. H. Adi Sulisatiyono, SH. MH sebagai ketua tim penguji yang telah banyak memberikan masukan guna perbaikan dalam penulisan tesis ini.
6. Bapak Drs. Martono selaku Direktur Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sukoharjo yang telah berkenan memberikan ijin dalam penelitian ini.
7. Bapak Direktur Bank Pasar Kabupaten Sukoharjo beserta staf yang telah banyak membantu dalam penyediaan data saelama dalam penelitian ini.
8. Bapak Kepala Percetakan Daerah Kabupaten Sukoharjo beserta staf yang telah banyak membantu dalam penyediaan data demi kelancaran dalam penelitian ini.

9. Seluruh dosen Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah banyak memberikan bekal ilmu selama penulis melaksanakan kuliah.
10. Seluruh staf administrasi Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah banyak membantu selama penulis menjalani hari-hari dalam perkuliahan.
11. Istriku dan Anak-anakku tercinta, yang penuh perhatian dan pengertian yang telah memberikan inspirasi dan semangat hingga selesainya studi ini.
12. Teman-teman mahasiswa Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta dan semua pihak yang tidak dapat kami sebut satu persatu, yang telah memberikan dukungan moril dalam penyelesaian studi.

Semoga amal baik semua pihak mendapat balasan kebaikan yang berlipat dari Tuhan Yang Maha Esa, dan semoga karya ilmiah ini bermanfaat bagi siapa saja yang membacanya. Amin.

Surakarta, Pebruari 2008

Bambang Riyanto

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN PENGUJI TESIS	iii
PERNYATAAN	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL.....	vii
DAFTAR GAMBAR.....	ix
DAFTAR LAMPIRAN.....	x
ABSTRAK	xi
ABSTRAC.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. .Latar Belakang Masalah	1
B. .Perumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian ..	13
D. Manfaat Penelitian.....	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	15
A. KAJIAN TEORI	15
1. Tinjauan Umum tentang Pemerintah Daerah.....	15
2. Tinjauan Tentang Keuangan Daerah.....	28
3. Tinjauan tentang <i>Good Governance</i>	34
4. Tinjauan tentang <i>Good Corporate Governance</i>	62
5. Teori Bekerjanya Hukum	72
B. KERANGKA BERPIKIR.....	84
BAB III METODE PENELITIAN.....	90
A. Jenis Penelitian.....	90
B. Lokasi Penelitian.....	94
C. Jenis dan Sumber Data	94

D. Penunjukan Informan.....	97
E. Tehnik Pengumpulan Data	98
F. Teknik Analisis Data	101
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	106
A. Gambaran Umum Kabupaten Sukoharjo.....	106
B. Pelaksanaan Asas Transparansi dan Akuntabilitas pada Badan Usaha Milik Daerah di Kabupaten Sukoharjo	128
C. Permasalahan yang dihadapi dalam Pelaksanaan Asas Transparansi dan Akuntabilitas pada Badan Usaha Milik Daerah di Kabupaten Sukoharjo serta Upaya penyelesaiannya	144
BAB V PENUTUP.....	162
A. Kesimpulan	162
B. Implikasi	163
C. Saran	164

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 Perkembangan PD Bank Pasar Kabupaten Sukoharjo.....	145
Tabel 2 Data Perkembangan PD. Bank Pasar Sukoharjo.....	148
Tabel 3 Data Perkembangan BKD.....	148
Tabel 4 Data Perkembangan PDAM.....	148
Tabel 5 Data Perkembangan PERCADA	149
Tabel 6 Data Setoran Kas Daerah.....	150

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1 Teori Bekerjanya Hukum.....	78
Gambar 2 Kerangka Berpikir	89
Gambar 2 Bagan Model Analisis Data.....	103
Gambar 3 Bagan Struktur Organisasi.....	110

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran I : Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Lampiran II : Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo No. 10 Tahun 1991 Tentang
Perusahaan Daerah Percetakan Kabupaten Sukoharjo
- Lampiran III : Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo No. 34 Tahun 2001 Tentang
Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kabupaten
Sukoharjo
- Lampiran IV : Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo No. 4 Tahun 2004 Tentang
Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sukoharjo

ABSTRAK

Bambang Riyanto, : S. 3101104. 2008, **“PELAKSANAAN ASAS TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS DALAM PENGELOLAAN PERUSAHAAN DAERAH GUNA MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DI KABUPATEN SUKOHARJO”**. Tesis : Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas dalam Pengelolaan Perusahaan Daerah di Kabupaten Sukoharjo serta untuk mengetahui apakah dengan pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan perusahaan daerah dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Sukoharjo serta permasalahan yang dihadapi..

Penelitian ini menggunakan metode sosial/ non doktrinal. Jenis data yang dipergunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang langsung diperoleh dari penelitian lapangan. data sekunder adalah data yang diperoleh dari kepustakaan sehingga mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer. Data sekunder dapat berupa bahan hukum primer, sekunder maupun tertier. Metode pencarian data adalah dengan studi lapangan dan studi pustaka, analisis data yang dipergunakan adalah analisis data kualitatif dengan model interaktif.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dicapai dikaitkan dengan teori bekerjanya hukum dan prinsip-prinsip *good Corporate governance* bahwa dengan adanya Pelaksanaan Asas transparansi dan akuntabilitas yang dilaksanakan pada Badan Usaha Milik Daerah khususnya pada Bank Pasar dan Perusahaan Daerah Air Minum serta Percetakan Daerah sebagai sampel penelitian, bahwa dengan pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas dapat mendongkrak pendapatan pada perusahaan tersebut sehingga dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Sukoharjo. *Good Corporate Governance* yang diterapkan pada ketiga perusahaan tersebut meliputi manajemen perusahaan mengelola perusahaan tersebut secara baik, benar dan penuh integritas. Karena itu prinsip *Good Corporate Governance* melingkupi seluruh aspek dari organisasi, bisnis dan budaya perusahaan. transparansi dan tepat waktu pengungkapan informasi perusahaan (termasuk kondisi keuangan, kinerja perusahaan, kepemilikan dan tata kelola perusahaan) sebagai salah satu inti dari *corporate governance* Dengan prinsip akuntabilitas ini, maka keterbukaan informasi khususnya yang berkenaan dengan keadaan keuangan sangat penting artinya dalam suatu perusahaan. Dalam hal ini dilakukan transparansi terhadap keadaan finansial perusahaan tersebut, perhitungan keuangan, pembuatan neraca laba rugi dan pembukuan haruslah menuruti cara-cara yang dapat dipertanggungjawabkan.

Permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Perusahaan adalah keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memadai, Minimnya Anggaran serta Kurangnya Koordinasi dalam penyusunan kebijakan. Usaha-usaha yang dilakukan dalam mengatasi masalah adalah menyelenggarakan Pendidikan dan latihan (Diklat) serta kerjasama dengan Perguruan Tinggi, Menaikkan anggaran dalam mendukung pelaksan Visi, Misi dan Tujuan serta peningkatan koordinasi dan sinkronisasi antar satuan kerja agar tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanan tugas.

ABSTRACT

Bambang Riyanto, : S. 3101104. 2008, **“THE IMPLEMENTATION OF TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY PRINCIPLES IN THE REGION-OWNED COMPANIES (BUMD) IN THE EFFORT TO INCREASE THE REGIONAL INCOME”** Thesis: Postgraduate Program of Sebelas Maret University

This research is aimed at finding out the implementation of transparency and accountability principles in the region-owned companies (BUMD) in the effort to increase the regional income in the Sukoharjo Regency and to find out the existing problems due to the implementation of transparency and accountability principles in the region-owned companies in Sukoharjo.

This research used a social/non-doctrinal method research. The data consisted of primary and secondary data. The primary data were gained directly from the field research. Meanwhile the secondary data were gained from library review to support the information and the completion of the primary data. Secondary data can be in the form of primary, secondary, and tertiary law materials. Method of collecting data employed was field study and literary study while technique of analyzing data used was qualitative data analysis with an interactive model.

Based on the result of the research that has been correlated with the theory law implementation and principles of corporate governance, it is found that the implementation of transparency and accountability principles in the region-owned companies (BUMD) especially to the Bank Pasar and Regional Water Company as the sample of the research, can increase the income of those companies and further improve the regional income of Sukoharjo Regency. Good Corporate Governance applied in the two companies covers the companies' managements which manage the company well, correctly and full of integrity. Therefore the principle of good governance covers all aspects from organization, business and organization culture. Transparency and punctuality of the information provision of the companies (including finance, performance, ownership, and management) is one of the main principles of corporate governance. With this accountability process, the openness of information especially the one related to financial condition is very important for a company. In this case, there should be a process of transparency toward financial condition, financial calculation, and loss-profit balance in accordance with the accountable procedures.

The problems faced in the implementation of transparency and accountability principle in the region-owned companies, i.e. Regional Water Company is the less adequate human resource, the limited budget and the less coordination in policy development. The efforts conducted in coping with such problems are to hold a short course as well as cooperation with College, to increase the budget in supporting the implementation of Vision, Mission, and Objective as well as the improvement of coordination and synchronization among the work units in order that there is an overlapping implementation of task.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Otonomi Daerah bertujuan mengembangkan daerah berdasarkan Potensi, preferensi, dan aspirasi daerah secara demokratis dengan mengikutsertakan partisipasi masyarakat setempat. Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan penuh kepada pemerintahan provinsi dan kabupaten atau kota untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku kecuali empat hal yaitu pertahanan, politik luar negeri, kebijakan moneter dan kebijakan fiskal.

Pengelolaan usaha mengalami perubahan dalam meningkatkan kepercayaan masyarakat. Dunia Usaha dipaksa untuk memahami lingkungan baru mereka. Pemahaman yang lebih mendalam atas perubahan lingkungan eksternal dunia usaha ini menjadi bekal yang sangat berharga untuk tetap bertahan Dunia Usaha harus pula memahami latar belakang dan timbulnya beragam ekspekstasi yang tidak menyenangkan.

Dunia usaha dipaksa untuk membangun pola komunikasi yang efektif dengan pemerintahan dan masyarakat setempat. Dalam Iklim Otonomi daerah ini segalanya mengalami perubahan tidak terkecuali iklim investasi. Teramat banyak indikator yang menunjukkan menurunnya iklim investasi. Tak sedikit kebijakan pemerintah yang justru mengganggu dunia usaha. Pungutan yang dikutip oleh instansi-instansi di pusat masih terus berlangsung dan lebih besar daripada yang dipungut oleh daerah. Dalam hal lamanya pengurusan berbagai macam izin, instansi-instansi di pusat cenderung lebih panjang ketimbang di daerah. Dengan demikian pembenahan disektor pelayanan akan memberikan kontribusi yang jauh lebih berarti bagi perbaikan iklim usaha dan investasi.

Oleh karena itu upaya yang segera harus dilakukan dalam peningkatan iklim keterbukaan antara lain menitik beratkan pada sektor pelayanan agar dapat berfungsi sebagai sarana pendorong investasi baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri, antara lain melalui penyederhanaan prosedur investasi, desentralisasi beberapa kewenangan investasi, dan peninjauan daftar negatif investasi secara berkala serta penyempurnaan beberapa kelemahan berkenaan dengan jalannya investasi.

Perusahaan Daerah didirikan berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan modalnya untuk seluruhnya/sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk pinjaman kredit dan bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak (Pasal 1 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan).

Penyertaan modal Pemerintah Daerah pada Bank Pembangunan Daerah misalnya, dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat dalam hal keuangan, disamping itu, juga untuk meningkatkan pendapatan daerah. Berdasarkan hasil penemuan sebelumnya dinyatakan bahwa penerimaan daerah dari laba Badan Usaha Milik Daerah masih relatif kecil dibandingkan dengan penerimaan daerah lainnya. (Dasril Munir dkk, 2004: 31).

Perusahaan Daerah sebagai salah satu komponen Pendapatan Asli Daerah selama ini keberadaannya belum mampu menjadi tulang punggung penerimaan daerah, hal ini tersermin pada kecilnya laba bersih yang dihasilkan perusahaan daerah. Menurut Wibowo dan Karseno (1995: 43-51), salah satu alternatif bentuk tujuan Badan

Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah pemberian prioritas terhadap tujuan komersial. Dalam hal ini tugas Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah menghasilkan keuntungan dan dapat memberikan deviden bagi pemerintah.

Menurut Devas dkk. (1989: 112) Salah satu tolok ukur dalam pengembangan perusahaan daerah adalah bahwa suatu perusahaan daerah harus mampu menebus seluruh biaya yang telah dikeluarkan dan bahkan memperoleh surplus, dengan demikian perusahaan daerah diharapkan menjadi sumber penerimaan daerah dan bukannya menguras penerimaan pemerintah.

Untuk mencapai tujuan yang diharapkan, salah satunya adalah menerapkan asas Transparansi dan Akuntabilitas dalam kinerjanya. Menurut Binder dalam Mardiasmo, 2000: 3-4) bahwa tujuan utama pengelolaan keuangan daerah dapat diringkas sebagai berikut :

1. Tanggung jawab;
2. memenuhi kewajiban keuangan;
3. kejujuran;
4. hasil guna dan daya guna;
5. pengendalian.

Dalam upaya pemberdayaan Pemerintah Daerah saat ini, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut: (Mardiasmo, 2000: 3-4)

- a. Pengelolaan Keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*Publik oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat (DPRD) dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.
- b. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya
- c. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekda dan perangkat daerah lainnya.
- d. Kerangka Hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas
- e. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS Daerah, baik rasio maupun dasar pertimbangannya;
- f. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anaggaran kinerja dan anggaran multi tahunan;
- g. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional
- h. Prinsip akuntansi Pemerintah Daerah, laporan keuangan, Peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
- i. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meloputi batasan pembinaan, peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat Pemerintah daerah.
- j. Pengembangan system informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen Pemerintah Daerah terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi.

Perhatian dunia terhadap *Good Corporate Governance* dimulai sejak negara-negara di Asia dilanda krisis moneter pada tahun 1997 dan sejak kejatuhan perusahaan perusahaan raksasa pada awal dekade 2000-an. Hasil analisis banyak organisasi internasional dan regulator pemerintah menemukan sebab utama

tragedi ekonomi/bisnis tersebut adalah karena lemahnya *corporate governance* di banyak sekali perusahaan, termasuk perusahaan-perusahaan publik. Sebagai reaksi terhadap tragedi ekonomi/bisnis tersebut berbagai organisasi internasional termasuk *Organization for Economic Development (OECD)* menciptakan pedoman standart *corporate governance* yang dapat diterima dunia bisnis secara internasional.

Prinsip *Good Corporate Governance* (tata kelola perusahaan yang sehat) dalam prakteknya mengetengahkan hubungan antara semua pihak yang menentukan arah dan performance perusahaan, sehingga penggunaan prinsip *Good Corporate Governance* dalam pengelolaan perseroan tentu akan membawa dampak positif bagi semua pihak yang terlibat dalam perusahaan. Tarik-menarik dan tumpang tindih tugas antara berbagai pihak, sering kali terjadi dalam praktek korporat, maka dengan diterapkannya prinsip *Good Corporate Governance*, tarik menarik kepentingan tersebut dapat diatur secara adil dan proporsional sesuai dengan kepentingan masing-masing pihak.

Prinsip *Good Corporate Govenance* memberikan perlakuan yang sama antar semua *stakeholder*, misalnya perlakuan yang adil antara pemegang saham mayoritas dengan pemegang saham minoritas atau kesetaraan antara karyawan perusahaan, antara kreditur, pelanggan, antara orang dalam (*insider*) dengan orang luar (*outsider*). Pemberian informasi yang layak akurat dan tepat waktu tentang keadaan perusahaan juga disyaratkan prinsip ini yang ditujukan kepada para pihak yang berkaitan langsung dengan perusahaan pemegang saham, nasabah dan *stakeholder* lainnya, yakni dengan laporan keuangan yang tersedia bagi pihak yang terkait langsung dengan perusahaan membangun suatu teknologi informasi

dan manajemen informasi yang baik juga dengan mendayagunakan *corporate secretary*.

Pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas pada prinsipnya mencakup indikator sebagai berikut:

1. Kesederhanaan Prosedur Pelayanan, yang terdiri dari variable prosedur tetap/standar operasional pelayanan dan persyaratan pelayanan
2. Keterbukaan informasi pelayanan yang terdiri dari variable informasi pelayanan, media atau petugas serta media pengaduan dan saran
3. Kepastian pelaksanaan pelayanan, mencakup variable waktu pelaksanaan pelayanan dan biaya pelayanan
4. Mutu Produk pelayanan, meliputi variable produk pelayanan administrative, Barang dan jasa serta keluhan terhadap mutu produk pelayanan
5. Tingkat Profesional petugas, mencakup praktek kepemimpinan dan pengendalian (*supervise*) serta sikap para petugas dalam memberikan pelayanan
6. Tertib pengelolaan administrasi dan manajemen pelayanan, mencakup tertib administrasi pelayanan, penggunaan sarana kerja pelayanan, visi dan misi dan motto/kiat-kiat, pembagian tugas,

wewenang dan tanggung jawab, kebijakan pembinaan Sumber Daya Manusia aparatur

7. Kelengkapan sarana dan fasilitas pelayanan meliputi sarana pendukung pelayanan dan fasilitas penunjang lingkungan serta ruang kerja pelayanan
8. Prestasi lain yang menonjol dan langkah-langkah inovatif dalam rangka efisiensi yang bermanfaat bagi masyarakat

Agar pengelolaan dapat dilakukan secara lebih obyektif, maka dianggap perlu untuk menampung kebutuhan dan keinginan masyarakat penerima pelayanan, oleh karena itu kriteria pelayanan mencakup kriteria sebagai berikut:

1. Kepastian pelaksanaan pelayanan, dalam arti apakah proses pelayanan di instansi/kantor dimaksud memperhatikan waktu penyelesaian pelayanan sesuai dengan jadwal, demikian juga yang menyangkut biaya/tariff pelayanan apakah sesuai dengan aturan yang ditetapkan;
2. Keterbukaan informasi, apakah informasi mengenai prosedur, persyaratan dan biaya dalam pelayanan dilakukan secara terbuka, dan apakah sikap petugas dalam memberikan pelayanan/informasi terbuka;

3. Kesederhanaan prosedur pelayanan, apakah prosedur dalam proses pelayanan sangat mudah dan cepat atau berbelit-belit demikian juga untuk memnuhi persyaratan yang diajukan apakah sulit atau berbelit-belit;
4. Mutu produk dan kerja pelayanan, apakah mutu produk pelayanan sangat memuaskan, kurang memuaskan, atau tidak memuaskan. Dan apakah dirasakan adanya kemudahan dalam mengurus pelayanan di unit/kantor pelayanan dimaksud;
5. Tertib Pengelolaan administrasi, bagaimana cara petugas dalam mengelola administrasi dan penyimpanan dokumen/berkas pelayanan apakah tertib, kurang tertib atau tidak tertib. Dan apakah tersedia fasilitas yang menunjang kelancaran/kemudahan dalam pemberian pelayanan missal telepon,. Media pengumuman, monitor TV, dan lainnya;
6. Sikap dan perilaku petugas, bagaimana sikap dan semangat kerja pada petugas /pegawainya apakah baik, kurang baik atau tidak baik. Dan apoakah dalam proses pelayanan di unit/kantor pelayanan tersebut dijumpai praktek pungli;
7. Kondisi/penampilan unit kerja/kantor pelayanan, apakah terasa nyaman atas fasilitas penujang pelayanan yang ada seperti ruang

tunggu, tempat duduk dan toilet. Dan bagaiman suasana lingkungan di unit kerja/kantor pelayanan dimaksud .

Pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah yang terjadi di Kabupaten Sukoharjo dimaksudkan untuk memacu peningkatan keuntungan yang pada akhirnya bermuara pada peningkatan pendapatan asli daerah. Pelaksanaan asas ini terus dilakukan untuk memberi kepercayaan terhadap publik tentang kinerja beberapa perusahaan milik daerah. Diharapkan dengan pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dari tahun ke tahun pendapatan dari sektor Badan Usaha Milik Daerah terus mengalami peningkatan sehingga dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Sukoharjo, khususnya dalam hal pelaksanaan asas *Good Corporate Governance*, yaitu tentang tata kelola perusahaan yang baik khususnya pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas yang berkaitan dengan pelaksanaan asas-asas hukum, layanan perusahaan serta manajemen perusahaan dalam kegiatan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dengan demikian akan diketahui tentang kinerja Badan Usaha Milik Daerah secara lebih jelas setelah dilaksanakan prinsip tata kelola perusahaan yang baik

khususnya dalam pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas yang tentunya mengacu pada .

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas maka penulis bermaksud meneliti dan melakukan pengkajian secara lebih mendalam mengenai Pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas pada Badan Usaha Milik Daerah yang terjadi di Kabupaten Sukoharjo dengan judul :

“PELAKSANAAN ASAS TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS DALAM PENGELOLAAN PERUSAHAAN DAERAH GUNA MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DI KABUPATEN SUKOHARJO ”.

B. Perumusan Masalah

Perumusan masalah diperlukan guna menegaskan masalah-masalah yang hendak diteliti sehingga memudahkan dalam pengerjaannya serta dapat mencapai sasaran yang diinginkan. Berdasarkan uraian latar belakang masalah, maka penulis merumuskan permasalahan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Apakah Pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas Sudah diterapkan dalam pengelolaan Perusahaan Daerah di Kabupaten Sukoharjo ?

2. Apakah Pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Perusahaan Daerah dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Sukoharjo serta permasalahan apakah yang dihadapi?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Tujuan Umum

- a. Untuk mengetahui kebenaran tentang pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan Perusahaan Daerah di Kabupaten Sukoharjo.
- b. Untuk mengetahui pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan perusahaan daerah serta permasalahan yang dihadapi dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Sukoharjo.

2. Tujuan Khusus

- a. Untuk menambah wawasan pengetahuan dan pemahaman penulis terhadap teori-teori dan peraturan hukum yang diterima selama menempuh kuliah guna mengatasi masalah hukum yang terjadi di masyarakat khususnya dalam bidang hukum perusahaan.

- b. Untuk memperoleh data yang lengkap guna menyusun tesis sebagai syarat untuk memperoleh derajat magister Program Studi ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Bisnis pada Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Manfaat Teoretis

- a. Memberikan sumbangan dan masukan guna mengembangkan ilmu hukum khususnya hukum Bisnis.
- b. Dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya.
- c. Diharapkan dari penelitian ini dapat mengungkapkan teori baru dan mengembangkan teori yang sudah ada.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan kontribusi kepada pihak-pihak yang berwenang mengambil kebijakan yang berhubungan dengan penerapan asas transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan perusahaan daerah di Kabupaten Sukoharjo serta sebagai acuan bagi nasabah dalam menanamkan modalnya pada Perusahaan Daerah.
- b. Dapat menambah khasanah bahan ajar hukum bisnis.

- c. Dapat memperkaya koleksi Kepustakaan Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teori

1. Tinjauan Umum tentang Pemerintahan Daerah

a. Pengertian Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia didasarkan pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang dasar 1945 yang menyatakan :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota ini mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang”.

Dengan adanya kemajuan hukum dan ketatanegaraan di jaman globalisasi ini maka Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah sebagai pengganti dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 239 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu pada saat berlakunya Undang-Undang ini, maka Undang-

Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku.

Pemerintahan pusat tidak mungkin mengatur sendiri semua urusan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga diadakan pembagian urusan kepada pemerintah tingkat bawahnya. Adapun ciri-ciri Pemerintah Daerah menurut J. Oppenheion adalah :

- 1) Adanya lingkungan atau daerah dengan batas yang lebih kecil daripada negara.
- 2) Adanya jumlah penduduk yang mencukupi
- 3) Adanya kepentingan-kepentingan yang diurus oleh Negara akan tetapi menyangkut tentang lingkungan itu sehingga penduduknya bergerak bersama-sama berusaha atas dasar swadaya.
- 4) Adanya suatu organisasi memadai untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan tersebut.
- 5) Adanya kemampuan untuk menyediakan biaya yang diperlukan. (Prabawa Utama, 1991: 1).

Syarat-syarat pembentukan daerah adalah bahwa daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan :

- a) Kemampuan ekonomi
- b) Potensi daerah
- c) Sosial Budaya
- d) Sosial Politik
- e) Jumlah Penduduk
- f) Luas Daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. (Kansil, 2001: 4).

Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Pasal 1 huruf b yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah terdiri atas Kepala daerah beserta Perangkat daerah Otonom yang lain sebagai badan

Eksekutif Daerah. Pemerintah Daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi.

Salah satu tugas DPRD dalam pemerintahan adalah melakukan pengawasan, baik kepada Pemerintah daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Kebijakan Pemerintah Daerah dan kerja sama Internasional Daerah.

Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud Pemerintah Pusat selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih yang mana, dipertegas dalam Pasal 5 bahwa pembentukn daerah harus memenuhi syarat-syarat administrasi, teknis, dan fisik kewilayahan.

b. Dasar Hukum

Dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah Indonesia didasarkan pada Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Adapun Undang-Undang yang mengatur tentang Penyelenggaraan Pemerintah Daerah saat ini adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Secara Yuridis Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah yang mengatur pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas pembantuan di daerah sudah tidak berlaku dan telah diganti.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 4 disebutkan bahwa Negara Indonesia menganut asas desentralisasi, yaitu dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan daerahnya serta kepentingan masyarakat.

c. Pembagian Daerah dan Asas-asas Pemerintahan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 2 Wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam Daerah propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang bersifat otonom. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 2 ayat 1 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.

Propinsi berkedudukan juga sebagai Wilayah Administrasi. Daerah propinsi menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 berkedudukan sebagai daerah otonom dan sekaligus sebagai Wilayah Administrasi yang melaksanakan kewenangan pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Gubernur.

Pemerintah Daerah Administrasi merupakan wakil dari pemerintah Pusat, Jadi hanya menjalankan perintah-perintah dan

petunjuk dari Pemreintah Pusat walaupun tidak menutup kemungkinan bagi daerah administrasi untuk mengeluarkan kebijaksanaan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah

Pemerintah daerah administrasi tersebut dibagi menjadi :

1) Pemerintahan Umum Pusat di Daerah

Pemerintahan umum pusat di daerah ini merupakan pemerintahan daerah yang dikendalikan oleh pegawai-pegawai yang diangkat, dipindahkan dan diberhentikan oleh pemerintah pusat yang bertugas menyelenggarakan seluruh tugas pusat di daerah dikurangi dari Jawatan Khusus pusat di daerah

2) Pemerintahan Khusus Pusat di daerah

Pemerintahan khusus pusat di daerah ini yaitu semua jawatan yang mengurus tugas tertentu pusat di daerah

Penyelenggaraan wewenang yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada Gubernur selaku wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi dilaksanakan oleh Dinas Propinsi. Penyelenggaraan bidang pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah dilakukan oleh instansi vertikal

Dalam pelaksanaan pemerintahan daerah harus berdasarkan asas penyelenggaraan pemerintahan. Undang-Undang Nomor 22 Tahun

1999 dalam penyelenggaraannya berdasarkan asas desentralisasi sedangkan menurut Kansil bahwa asas penyelenggaraan pemerintahan ada tiga yaitu berdasarkan :

a) Asas Desentralisasi

Asas Desentralisasi adalah “penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah Pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri terutama Dinas Daerah” (Kansil, 2002:4)

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dalam Pasal 1 huruf e menyebutkan :

“Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (7) menyebutkan :

“Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Keuntungan diterapkannya asas Desentralisasi

(1) Akan mengurangi tertumpuknya pekerjaan di tingkat pusat;

- (2) dalam menghadapi masalah yang mendesak serta memerlukan tindakan secara cepat maka daerah tersebut tidak perlu menunggu perintah/instruksi dari pemerintah pusat;
- (3) dapat mengurangi birokrasi system yang berbelit;
- (4) mengurangi kemungkinan kesewenangan pemerintah pusat.

Sistem ini juga mempunyai kelemahan, yaitu seperti yang ada dalam system ini antara lain

- (a) Struktur pemerintahan menjadi lebih kompleks, sehingga mempersulit koordinasi;
- (b) keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan daerah mudah terganggu;
- (c) Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama karena diperlukan pembuatan peraturan yang bertele-tele.

b) Asas Dekonsentrasi

Asas Dekonsentrasi adalah “asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggung jawab tetap ada pada pemerintah pusat. Unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku wakil pemerintah pusat” (Kansil, 2002:5)

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 1 huruf f menyebutkan:

“Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di Daerah”

menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (8) menyebutkan bahwa:

“Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu”

c) Asas Tugas Pembantuan

Asas Tugas Pembantuan adalah “asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dengan adanya kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang memberi tugas” (Kansil, 2002: 5)

Menurut undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 1 huruf g menyebutkan:

“Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerrintah kepada Daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan berkewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan”.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (9) menyebutkan:

“Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah propinsi kepada Kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu”.

Prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah :

- (1) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi keadilan pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah;
- (2) Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab;
- (3) Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota sedangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas;
- (4) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus disesuaikan dengan konstitusi Negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah;
- (5) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonomi dan karenanya dalam daerah Kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi;
- (6) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislative daerah baik sebagai fungsi legislas, pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah ;
- (7) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan;
- (8) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana, prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan

yang mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 20 asas penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan Negara yang terdiri dari:

- 1) Asas kepastian hukum;
- 2) Asas tertib penyelenggaraan Negara;
- 3) Asas kepentingan umum;
- 4) Asas keterbukaan;
- 5) Asas proporsionalitas;
- 6) Asas profesionalitas;
- 7) Asas akuntabilitas;
- 8) Asas efisien;
- 9) Asas efektivitas.

d) Jenis-Jenis Pemerintahan Lokal

Dalam pemerintahan daerah secara teoritis terdapat dua macam pemerintahan lokal yaitu:

1. Pemerintahan lokal yang mengurus Rumah tangganya sendiri (*Local self government*)

Sebagai konsekuensi dari terapan asas desentralisasi adapun ciri-cirinya:

- a. Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan rumah tangganya sendiri;
- b. Penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh para pejabat yang merupakan pegawai dari pemerintah daerah

sedang fiormasi kepegawaian merupakan otonomi dari daerah;

- c. Penanganan terhadap segala urusan diselenggarakan berdasarkan inisiatif dan kebijakan sendiri;
- d. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah hanya bersifat pengawasan dan bukan komando;
- e. Penyelenggaraan terhadap segala kegiatan dibiayai sumber-sumber wilayah sendiri.

2. Local Staat Government/Local Administration

Sebagai konsekuensi dari asas dekonsentrasi, cirri-ciri dasri pemerintahan ini adalah:

- 1) Segala urusan pemerintahan diselenggarakan adalah urusan pemerintah pusat yang ada di daerah;
- 2) Penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh para pejabat/pegawai yang merupakan pejabat/pegawai pemerintah pusat yang ditentukan di daerah;
- 3) Segala urusan yang diselenggarakan hanya bersifat administrative;
- 4) Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah adalah bersifat komando;
- 5) Pemerintah pusat harus menanggung biaya operasional.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Indonesia memakai jenis Pemerintahan Daerah yang bersifat mengurus rumah tangganya sendiri karena merupakan konsekuensi dari asas desentralisasi. Karena system desentralisasi memberikan kebebasan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam menentukan semua jalannya pemerintahan di daerah

2. Tinjauan tentang Keuangan Daerah

a. Pentingnya Pengelolaan Keuangan daerah

Keuangan daerah yang merupakan hasil pendapatan daerah adalah faktor yang penting dalam kegiatan pemerintahan karena hampir tidak ada kegiatan pemerintah yang tidak membutuhkan biaya. Semakin besar pendapatan suatu daerah makin banyak pula kemungkinan kegiatan yang dapat dilakukan. Dengan pengelolaan yang semakin baik maka semakin berdaya guna sesuai pendapat M.Manullang:

“Bagi kehidupan suatu negara masalah keuangan negara sangat penting. Makin baik keuangan negara makin stabil pula kedudukan pemerintah dalam negara itu. Sebaliknya, kalau keuangan negara itu kacau maka pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dan rintangan dalam menyelenggarakan segala kewajiban yang diberikan kepadanya demikian juga segala kewajiban yang diberikan

kepadanya demikian juga bagi suatu pemerintah daerah, keuangan merupakan masalah penting baginya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah”. (M.Manullang, 1973:67)

J. Wayong dengan mengutip pendapat dari D’Audiffiert menyatakan pentingnya pengelolaan keuangan daerah sebagai berikut:

- 1) Bahwa pengelolaan keuangan mempunyai pengaruh yang begitu besar pada hari kemudian pendudukan suatu daerah, sehingga kebijaksanaan yang ditetapkan pada saat melakukan kegiatan itu dapat menyebabkan kemakmuran atau kelemahan, kejayaan atau kejatuhan penduduk itu.
- 2) Bahwa kepandaian mengendalikan daerah tidak akan memberi hasil yang memuaskan dan abadi tanpa cara pengendalian yang baik, terlebih tanpa kemampuan melihat kemuka dengan penuh kebijaksanaan yang harus diarahkan pada melindungi dan memperbesar harta daerah dengan mana semua kepentingan masyarakat daerah sangat berhubungan.
- 3) Bahwa anggaran adalah alat utama pada pengendalian keuangan daerah, sehingga rencana anggaran yang diperhadapkan pada DPRD haruslah tepat dalam bentuk dan susunannya dengan memuat rancangan yang dibuat berdasarkan keahlian dengan pandangan kemuka yang bijaksana (J. Wayong, 1997:97)

Mengenai pentingnya posisi keuangan daerah S. Pamudji menyatakan:

“Pemerintah daerah yang tidak dapat melaksanakan fungsinya secara efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup memberikan pelayanan pembangunan dan keuangan inilah yang merupakan salah satu kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan dalam mengurus rumah tangganya sendiri (S.Pamudji, 1980:61-62)

a. Sumber-sumber Keuangan Daerah

Daerah dapat memperoleh sumber keuangan melalui beberapa cara yaitu:

- 1) ia dapat mengumpulkan dana dari para pihak yang sudah direstui oleh pemerintah pusat.
- 2) pemerintah daerah melakukan pinjaman dari pihak ketiga, pasar uang atau bank melalui pemerintah pusat
- 3) Ikut ambil bagian dalam pendapatan pajak sentral yang dipungut oleh daerah misal sekian persen dari pendapatan sentral tersebut.
- 4) pemerintah daerah dapat menerima bantuan atau subsidi dari pemerintah pusat (Alfian lains, 1984:41)

Sesuai Pasal 3 Undang-Undang RI No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, sumber-sumber pendapatan daerah dalam melaksanakan daesentralisasi adalah:

- 1) Pendapatan Asli Daerah

Adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Penjelasan Pasal 3 UU RI No. 25 Tahun 1999)

“Pendapatan asli daerah adalah semua pendapatan yang diperoleh dari usaha daerah guna memperkecil ketergantungannya dalam mendapatkan dana dari pemerintah tingkat atasnya atau subsidi”. (A.W. Widjaja, 1992:42)

- 2) Dana perimbangan;

- 3) Pinjaman daerah;

- 4) Lain-lain penerimaan yang sah. (hibah, dana darurat dan penerimaan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku).

Menurut Pasal 4 UU RI No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah sumber-sumber pendapatan asli daerah terdiri dari:

- 1) Hasil pajak daerah;
- 2) Hasil retribusi daerah;
- 3) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lain yang dipisahnya antara lain : bagian laba, deviden, penjualan saham milik daerah.

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah antara lain hasil penjualan aset tetap daerah dan jasa giro.

b. Pengertian Keuangan Daerah

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah. Sedangkan APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan dan dalam anggaran tertentu, artinya bahwa APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Dengan

demikian, pemungutan semua penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Semua pengeluaran dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD sehingga APBD menjadi dasar bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

c. Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam pengelolaan keuangan daerah beberapa yang akan menjadi pedoman adalah tercantum sebagaimana dalam peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yaitu:

- (1) Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah (Pasal 2 ayat (1));
- (2) Selaku pejabat pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) kepala daerah mendelegasikan sebagian atau seluruh kewenangannya kepada sekretaris daerah dan atau perangkat pengelolaan keuangan daerah (Pasal 2 ayat (2));
- (3) Kepala Daerah menetapkan dahulu para pejabat pengelola keuangan daerah dengan surat keputusan untuk dapat melaksanakan anggaran (Pasal 3 ayat (1));
- (4) Pengaturan lebih lanjut mengenai tugas dan fungsi setiap pejabat pengelola keuangan daerah ditetapkan dalam peraturan daerah (Pasal 3 ayat (2));
- (5) Pemegang kas daerah tidak boleh merangkap sebagai pejabat pengelola keuangan daerah lain (Pasal 3 ayat (3)).

d. Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah terdapat apa yang disebut sebagai asas umum pengelolaan keuangan daerah yaitu:

- (1) Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan (Pasal 4);
- (2) APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu (Pasal 5);
- (3) Tahun fiskal APBD sama dengan tahun fiskal anggaran pendapatan dan belanja Negara (Pasal 6);
- (4) Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBD (Pasal 7 ayat (1));
- (5) APBD, perubahan APBD, dan perhitungan APBD ditetapkan daengan peraturan daerah dan merupakan dokumen daerah (Pasal 7 ayat (2));
- (6) APBD disusun dengan pendekatan kinerja yaitu system anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dan perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan (Pasal 8);
- (7) Dalam menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup (Pasal 9);
- (8) Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan (Pasal 10 ayat (1));
- (9) Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja (Pasal 10 ayat (2));
- (10) Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD apabila tidak tersedia atau tidak cukup tersedia anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut (Pasal 10 ayat (3));
- (11) Perkiraan sisa lebih perhitungan APBD tahun lalu dicatat sebagai saldo awal pada APBD tahun lalu sebagai para perubahan APBD (Pasal 10 ayat (4));

- (12) Semua transaksi keuangan daerah baik penerimaan daerah maupun pengeluaran daerah dilaksanakan melalui kas daerah (Pasal 11);
- (13) Anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya tidak tersangka disediakan dalam bagian anggaran tersendiri (Pasal 12 ayat (1));
- (14) Pengeluaran yang dibebankan pada pengeluaran tidak tersangka adalah untuk penanganan bencana alam, bencana social, dan pengeluaran tidak tersangka lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintahan daerah (Pasal 12 ayat (2));
- (15) Daerah dapat membentuk dana cadangan guna membiayai kebutuhan dan yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran (Pasal 13 ayat (1));
- (16) Dana cadangan dibentuk dengan kontribusi tahunan dari penerimaan APBD kecuali dari dana alokasi khusus, pinjaman daerah dan dana darurat (Pasal 13 ayat (2)).

3. Tinjauan Umum Tentang *Good Governance*

a) Pengertian Tentang Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Pengertian *governance* dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. *World Bank* memberikan definisi *governance* sebagai "*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*". Sedangkan *United Nation Development Program* (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai "*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels*". Dalam hal ini, world bank lebih menekankan pada

cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi dan administratif dalam pengelolaan negara. *Political governance* mengacu pada proses pembuatan kebijakan (*policy/strategy formulation*). *Economic governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup. *Administrative governance* mengacu pada sistem implementasi kebijakan (Mardiasmo, 2002: 23)

Mengacu pada *World Bank* dan UNDP, orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance*. Pengertian *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Sementara itu *World Bank* mendefinisikan *good governance* suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

Good Governance sendiri kemudian banyak dikembangkan oleh berbagai penulis, dengan masing-masing argumentasi dan justifikasi, sehingga disebut sebagai *a rather confusing variety of catchword*, sebagai suatu konsep yang *has come to mean too many different things*. Walaupun demikian, pada pokoknya ada suatu kesamaan, atau *common denominator* dalam semua definisi tentang *Good Governance*, yaitu bahwa pembangunan harus' *to a great extent rely on good administrative and law processes, within which each country must find its own pragmatic consensus between the various development goals...*

Tiga aspek *Governance* dengan demikian mencakup :

- (1) *The form of political regime;*
- (2) *The process by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources for development, and*
- (3) *The capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions* (Harkristuti Harkrisnowo, 2003: 11).

Sementara itu menurut W.S Sayre mengemukakan pengertian pemerintahan dengan cara yang lebih sederhana, yaitu: sebagai lembaga negara yang terorganisir yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya, tetapi tidak menyebutkan nama-nama kekuasaannya pada institusi tertentu. Pemerintah merupakan suatu badan penyelenggaraan atas nama rakyat untuk mencapai tujuan

negara. Jadi pemerintah yang dalam kamus bahasa Indonesia berarti yang mengatur, atau yang memerintah itu dapat diartikan sebagai lembaga eksekutif. Pemerintahan seharusnya bekerja dengan baik atau *good governance* yaitu harus transparan, akuntabel, punya daya tanggap yang tinggi terhadap tuntutan masyarakat, menegakkan hukum, profesional dan yang paling penting bebas KKN. Apabila semua itu dapat dilaksanakan dengan baik, maka pemerintahan tersebut dapat disebut pemerintahan yang bersih atau *clean goverment* (Sarundajang, 2005: 273).

Sedangkan *good governance* sendiri mengandung dua pengertian (Anggiat M. Sinaga, 2000 dalam Sri Pujiningsih, 2002: 33-34) yaitu :

- (1) Nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan nasional; kemandirian; pembangunan berkelanjutan (*sustenaible development*) dan berkeadilan sosial.
- (2) Aspek-aspek fungsional pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

b) Karakreristik Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan negara UNDP (dalam dokumen kebijakan UNDP, 1997) memberikan

beberapa kriteria karakteristik pelaksanaan *good governance*, yaitu

:

- (1) *Participation*, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif;
- (2) *Rule of law*, kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu;
- (3) *Transparency*, transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan;
- (4) *Responsiveness*, lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stakeholder*;
- (5) *Consensus orientation*, berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas;
- (6) *Equity*, setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan;
- (7) *Efficiency and Effectiveness*, pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif);
- (8) *Accountability*, pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan;
- (9) *Strategic vision*, penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999

Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari

KKN, Bab III Pasal 3 ditetapkan bahwa asas umum

penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN meliputi

:

- (1) Asas Kepastian Hukum
Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- (2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara
Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- (3) Asas Kepentingan Umum
Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif
- (4) Asas Keterbukaan
Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- (5) Asas Proporsionalitas
Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggaraan Negara.
- (6) Asas Profesionalisme
Asas Profesionalisme adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (7) Asas Akuntabilitas
Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

J.B. Kristiadi (dalam *Workshop on Good Governance* di Jakarta, 24 Januari 2000), mengemukakan pendapatnya tentang pentingnya *good governance*. Peningkatan institusi lembaga-lembaga pemerintahan dalam pelayanan kepentingan publik

menjadi tujuan utamanya, dengan demikian dibutuhkan dukungan dari seluruh komponen institusional dan bangsa. Selanjutnya dalam acara *workshop* tersebut, J.B. Kristiadi menyebutkan syarat-syarat terwujudnya *good governance* antara lain :

- (1) Kepastian Hukum;
- (2) Keterbukaan;
- (3) Akuntabilitas;
- (4) Profesionalisme.

c) Tata Kelola Pemerintahan Daerah Yang Baik (*Good Local Governance*)

Prinsip yang dikemukakan oleh UNDP tersebut telah diadopsi dan dijadikan patokan ataupun pedoman pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam salah satu butir kesepakatan *Local Governance Forum* (LGF) yang diselenggarakan di Bali 3-4 Juni 2002 dan dihadiri oleh asosiasi-asosiasi pemerintahan daerah dan DPRD di Indonesia yang tergabung melalui APKASI, ADEKSI, dan ADKASI menyatakan bahwa pemerintahan daerah dan DPRD sejak 21 Oktober 2001 melalui konferensi nasional tentang otonomi daerah dan pemerintahan daerah yang baik (*regional authonomy and good local governance*) telah mengesahkan secara bersama

The 10 Principles of Good Governance untuk diimplementasikan oleh anggota-anggotanya dalam membangun perangkat-perangkat guna menjamin terlaksananya pemerintahan daerah yang baik. Adapun *The 10 Principles of Good Governance* yang diadopsi asosiasi pemerintahan daerah dan DPRD di Indonesia relatif sama dengan karakteristik *good governance* yang dikemukakan UNDP, perbedaannya dalam *The 10 Principles of Good Governance* yang dikemukakan oleh LGF menyertakan prinsip profesionalisme dalam perwujudan *good local governance* (Agus Pramono, 2004: 49)

Sepuluh prinsip *good local governance* yang dikemukakan LGF adalah sebagai berikut (Sarundajang, 2005: 275-280) :

- (1) Partisipasi (*participation*)
Partisipasi mendorong setiap warga negara untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tak langsung.
- (2) Penegakkan Hukum (*rule of law*)
Penegakkan hukum atau dalam bahasa inggrisnya *rule of law* diharapkan akan mewujudkan adanya penegakkan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat
- (3) Transparansi (*transparency*)
Transparansi akan menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai, karena informasi

merupakan suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan daerah.

(4) Kesetaraan (*equality*)

Kesetaraan akan memberi peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya. Tujuan prinsip itu adalah menjamin agar kepentingan pihak-pihak yang kurang beruntung, seperti mereka yang miskin dan lemah, tetap terakomodasi dalam proses pengambilan keputusan

(5) Daya Tanggap (*responsiveness*)

Daya tanggap akan dapat meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat, tanpa kecuali. Pemerintahan daerah perlu membangun jalur komunikasi untuk menampung aspirasi masyarakat dalam hal penyusunan kebijakan.

(6) Wawasan ke Depan (*Vision*)

Wawasan ke depan dapat membangun daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas dan mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggung jawab terhadap kemajuan daerahnya.

(7) Akuntabilitas (*accountability*)

Akuntabilitas akan meningkatkan tanggung jawab dan tanggung gugat para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas

(8) Pengawasan (*supervision*)

Pengawasan dapat meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas.

(9) Efisiensi dan Efektivitas (*efficiency and effectiveness*)

Efisiensi dan efektivitas menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab. Pelayanan masyarakat harus mengutamakan kepuasan masyarakat, dan didukung mekanisme penganggaran serta pengawasan yang rasional dan transparan.

(10) Profesionalisme (*professionalism*)

Profesionalisme dapat meningkatkan kemampuan dalam moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat, dengan biaya yang terjangkau. Tujuannya adalah menciptakan birokrasi profesional yang dapat efektif memenuhi kebutuhan masyarakat.

d) Indikator Pemerintahan Daerah Yang Baik (*Good Local Governance*)

Indikator merupakan sesuatu yang dapat menjadikan petunjuk atau keterangan. Indikator pemerintahan daerah yang baik dapat diartikan sebagai suatu keadaan, sistem dan hal lain yang dapat dijadikan ukuran bagi terwujudnya atau belum pemerintahan yang baik itu sendiri. Secara umum indikator pemerintahan daerah yang baik adalah ditunjukkan oleh prinsip/karakteristik pemerintahan yang baik itu sendiri. Sebagaimana dalam sepuluh prinsip dari pemerintahan yang baik menurut LGF bahwa prinsip atau karakteristik pemerintahan yang baik terdiri dari : *participation, rule of law, transparency, equality, responsiveness, Vision, accountability, supervision, efficiency and effectiveness, professionalism.*

Pemerintahan daerah yang baik telah menerapkan prinsip atau karakteristik tersebut dalam penyelenggaraan kekuasaan negara di tingkat lokal dalam segala aspek kehidupan. Hal ini dapat mencakup aspek hukum, politik, ekonomi, dan sosial yang terkait erat dengan tugas dan fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif. Keterlibatan semua pihak termasuk pula pejabat penyelenggara

kekuasaan negara di tingkat daerah (kepala daerah, perangkat daerah, DPRD, dan instansi vertikal di daerah), sektor swasta di daerah dan masyarakat/organisasi masyarakat sipil di daerah. Apabila prinsip/karakteristik tersebut belum diterapkan, pemerintahan daerah relatif belum terwujud dengan baik sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*).

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pemerintahan daerah secara spesifik dapat dijadikan sebagai indikator dari berjalannya pemerintahan daerah yang baik antara lain sebagai berikut:

- (1) Terciptanya kebutuhan dan pelayanan publik yang baik
- (2) Terciptanya kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat lokal
- (3) Pemerintahan daerah yang bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN)
- (4) Hubungan yang sinergis diantara para pihak (*stakeholders*) yang terdapat dalam *local governance* (Agus Pramono, 2004: 50-51)

e) Instrumen Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Menurut Sarundajang (2005: 280-281) pelaksanaan tata pemerintahan yang baik memerlukan beberapa instrumen yaitu :

- (1) Instrumen berupa peraturan-peraturan yang bersifat umum, berlaku untuk semua, pada setiap situasi dan setiap saat, maupun peraturan-peraturan khusus untuk situasi tertentu
- (2) Instrumen yang mendorong pelaksanaan tata pemerintahan yang baik secara stimulan dan korektif, misalnya melalui

pedoman dan petunjuk, prosedur perizinan, pedoman tingkah laku, sistem subsidi dan penghargaan

- (3) Instrumen yang memantau pelaksanaan tata pemerintahan yang baik, baik melalui evaluasi kinerja oleh aparat pemerintahan sendiri maupun melalui pengawasan oleh lembaga independen (yang tidak berpihak), oleh media massa dan oleh masyarakat sendiri.

f) Konsep *Good Governance*, Ciri-ciri dan Unsur-unsurnya

Semangat reformasi telah mewarnai pendayagunaan aparatur Negara dengan tuntutan untuk mewujudkan administrasi Negara yang mampu mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan Negara dan pembangunan, dengan mempraktekkan prinsip-prinsip *good governance*. Selain itu, masyarakat menuntut agar pemerintah memberikan perhatian yang sungguh-sungguh dalam menanggulangi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan mampu menyediakan *public goods and services* sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat (Taliziduhu Ndraha, 2003: 254-255).

Proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services* disebut *governance* (pemerintahan atau keperintahan), sedang praktek terbaiknya disebut *good governance* (kepemerintahan yang baik).

Agar *good governance* menjadi kenyataan dan suksese, dibutuhkan komitmen dari semua pihak, pemerintah dan masyarakat. *Good governance* yang efektif menuntut adanya alignment (koordinasi) yang baik dan integritas, profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi. Dengan demikian penerapan konsep *good governance* dalam penyelenggaraan, kekuasaan pemerintah negara merupakan tantangan tersendiri (Abdurrahman Wahid, 2003: 1).

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan Negara. Dalam rangka itu, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas dari KKN. Perlu diperhatikan pula adanya mekanisme untuk meregulasi akuntabilitas pada setiap instansi pemerintah dan memperkuat peran dan kapasitas institusi parlemen, serta tersedianya akses yang sama pada informasi bagi masyarakat luas

Konsep dasar akuntabilitas didasarkan pada klasifikasi tanggungjawab manajerial pada tiap tingkatan dalam organisasi yang bertujuan untuk pelaksanaan kegiatan pada setiap bagian.

Masing-masing individu pada tiap jajaran aparatur bertanggungjawab atas setiap kegiatan yang dilaksanakan pada bagiannya. Konsep inilah yang membedakan adanya kegiatan – kegiatan yang terkendali (*controllable activities*) dan kegiatan-kegiatan yang tidak terkendali (*uncontrollable activities*). Kegiatan-kegiatan yang terkendali merupakan kegiatan –kegiatan yang secara nyata dapat dikendalikan oleh seseorang atau suatu pihak. Ini berarti, kegiatan tersebut benar-benar direncanakan, dilaksanakan dan dinilai hasilnya oleh pihak yang berkewenangan

Akuntabilitas didefinisikan sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodic. (Mustopadipraja dkk, 2000: 2). Dalam dunia birokrasi, akuntabilitas suatu instansi pemerintah itu merupakan perwujudan kewajiban instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi instansi yang bersangkutan. Sejalan dengan itu, telah ditetapkan TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1988 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan Bebas Korupsi, kolusi dan nepotisme dan Undang-

Undang Nomor 28 Tahun 1999 dengan judul yang sama sebagai tindak lanjut TAP MPR tersebut. Sebagai tindak lanjut dari produk hukum tersebut telah diterbitkan Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Asas-asas umum penyelenggaraan Negara menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan Negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas. Menurut penjelasan undang-undang tersebut, asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kepemerintahan yang baik (*Good governance*) merupakan issue yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi public dewasa ini. Tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat, di samping adanya pengaruh globalisasi. Pola-pola lama penyelenggaraan

pemerintahan tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat yang telah berubah. Oleh karena itu, tuntutan itu merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik

Dari segi *functional aspect: governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya? World bank memberikan definisi “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*”. Sementara UNDP mendefinisikan sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”. Oleh karena itu, menurut definisi terakhir ini, *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu *economic, political dan administrative*. *Economic governance* meliputi prose-proses pembuatan keputusan (*decision making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap *equity, poverty dan quality of life*. *Political governance* adalah proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan. *Administrative*

governance adalah sistem implementasi proses kebijakan. Oleh karena itu institusi dari *governance* meliputi tiga domain yaitu state (Negara atau pemerintahan), *private sector* (sector swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat) yang paling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi pemerintahan berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sector swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *society* berperan positif dalam interaksi social, ekonomi dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktifitas ekonomi, social dan politik (Syauloeani, 2003: 20).

Negara, sebagai satu unsure governance, didalamnya termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sector public. Sector swasta meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak di berbagai bidang dan sector informal lain di pasar. Ada anggapan bahwa sector swasta adalah bagian dari masyarakat. Namun demikian sector swasta dapat dibedakan dengan masyarakat karena sector swasta mempunyai pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan social, politik dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang lebih kondusif bagi pasar dan perusahaan-perusahaan itu sendiri. Sedangkan masyarakat (*society*)

terdiri dari individual maupun kelompok (baik yang terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara social, politik dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal. *Society* meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain (Joko Widodo, 2001: 18).

Arti *good* dalam *good governance* sendiri mengandung dua pengertian : pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan social; kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini, *good governance* berorientasi pada, yaitu pertama, orientasi ideal Negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional; kedua, pemerintahan yang berfungsi secara ideal yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya pencapaian tujuan nasional. Orientasi pertama mengacu pada demokrasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya seperti : *legitimacy* (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya, *accountability* (akuntabilitas) *securing*

of human right, autonomy and devolution of power, dan assurance of civilian control. Sedangkan orientasi kedua, tergantung pada sejauhmana pemerintahan mempunyai kompetensi, dan sejauhmana struktur serta mekanisme politik serta administrative berfungsi secara efektif dan efisien (Joko Widodo, 2001: 23).

OECD dan World bank mensinonimkan *good governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid bertanggungjawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrative, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political frameworks bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. Sedangkan UNDP sendiri memberikan definisi *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara Negara, sector swasta dan masyarakat (*society*). Berdasarkan hal ini UNDP kemudian mengajukan karakteristik *good governance*, sebagai berikut (Susilo Bambang Yudoyono dalam Sadu Wasistiono, 2003: 33):

- a. *Participation.* Setiap warganegara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan bersosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif;

- b. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutamahukum hak asasi manusia;
- c. *Transparency*. Tranparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima olehmerka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dinonitor;
- d. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*;
- e. *Consensus orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur;
- f. *Equity*. Semua warganegara, baik laki-laki maupun prempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka;
- g. *Effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin;
- h. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sector swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggungjawab kepada public dan lembaga-lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi;
- i. *Strategic vision*. Para pemimpin dan public harus mempunyai perspektif *good governance* dan penembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini;
- j. *Social justice*. Prinsip kesetaraan dan keadilan bagi setiap masyarakat.

Kesepluh karakteristik tersebut diatas saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri.

Atas dasar uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan Negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisiensi dan

efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara domain-domain Negara, sector swasta dan masyarakat (*society*). Oleh karena *good governance* meliputi sistem administrasi Negara, maka upaya mewujudkan *good governance* juga merupakan upaya melakukan penyempurnaan pada sistem administrasi Negara yang berlaku pada suatu Negara secara menyeluruh

Jika dilihat dari ketiga domain dalam *governance*, tampaknya domain state menjadi domain yang paling memegang peranan penting dalam mewujudkan *good governance* karena fungsi pengaturan yang memfasilitasi domain sector dunia usaha swasta dan masyarakat (*society*), serta fungsi administrative penyelenggaraan pemerintahan melekat pada domain ini. Peran pemerintah melalui kebijakan-kebijakan publiknya sangat penting dalam memfasilitasi terjadinya mekanisme pasar yang benar sehingga penyimpangan-penyimpangan yang terjadi di dalam pasar dapat dihindari. Oleh karena itu, upaya-upaya perwujudan ke arah *good governance* dapat dimulai dengan membangun landasan demokratisasi penyelenggaraan Negara dan bersamaan dengan itu dilakukan upaya pembenahan penyelenggaraan pemerintahan sehingga dapat terwujud *good governance*.

Dari aspek pemerintahan (*government*), *good governance* dapat dilihat melalui aspek-aspek (Sadu Wasistiono, 2003: 31):

1. Hukum/kebijakan. Hukum/kebijakan ditujukan pada perlindungan kebebasan social, politik dan ekonomi;
2. *Administrative competence and transparency*. Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administrative, keterbukaan informasi;
3. Desentralisasi. Desentralisasi regional dan dekonsentrasi di dalam departemen;
4. Penciptaan pasar yang kompetitif. Penyempurnaan mekanisme pasar, peningkatan peran pengusaha kecil dan segmen lain dalam sector swasta, deregulasi, dan kemampuan pemerintah dalam mengelola kebijakan makro ekonomi.

Adapun cirri-ciri dari *good governance* dalam sistem pemerintahan yang demokratis. Secara umum dapat dikatakan bahwa *governance* merujuk kepada kualitas hubungan antara pemerintah dan warganya yang harus dilayani dan dilindungi oleh pemerintah. *Good governance* merujuk kepada proses pengelolaan, melalui pelibatan seluruh *stake holders*, seluruh aspek kehidupan social, ekonomi dan politik dari suatu Negara dan dalam pemanfaatan sumber daya alam, keuangan dan sumber daya manusia untuk kepentingan masyarakat atas dasar prinsip-prinsip keadilan, *fairness*, *equity*, *efficiency*, *transparansi* dan *akuntabilitas*

Konsep *governance* telah menjadi trend global yang akan menggeser konsep tradisional dari pemerintahan yang melibatkan seluruh sector dalam masyarakat termasuk dunia swasta. Peran unilateral dari pemerintahan oleh pemerintah beralih kepada konsep multilateral dengan ciri-ciri sebagai berikut (Made Suwandi, 2003: 6-7):

a. Interaksi

Akan mencakup tiga partner yaitu : pemerintah, swasta dan masyarakat dengan model-model pemerintahan (*governing models*), *co-managing*, *co-steering*, and *co-guiding of actors* dalam pengaturan kehidupan social politik dan social ekonomi

b. Komunikasi

Dalam proses *governance* melibatkan jaringan multisistem (pemerintah, swasta dan masyarakat) yang melakukan sinergi untuk menghasilkan output yang berkualitas.

c. *Self Enforcing Processes*

Sistem pemerintahan mandiri (*self governing*) adalah kunci untuk mengatasi kekacauan dalam kondisi perubahan lingkungan dan dinamika masyarakat yang tinggi. *Self governance* akan menyumbang kepada tumbuhnya partisipasi dan menunjang pertumbuhan bersandar atas kemampuan diri sendiri dari masyarakat untuk berkreasi dan menciptakan stabilitas, menciptakan kemerdekaan diantara saling ketergantungan, menciptakan partisipasi secara demokratis dan tanggungjawab berwarganegara diantara warga Negara

d. *Balance of forces*

Konsep *governance* akan menciptakan dinamika, kesatuan dalam kompleksitas, harmoni dan kerjasama untuk menciptakan *sustainable development, peace and justice*, dan kesempatan berusaha dalam semua sector yang ada dalam masyarakat

e. *Independence*

Governance menciptakan saling ketergantungan yang dinamis antara pemerintah, swasta dan masyarakat melalui koordinasi, fasilitas dan peningkatan proses *governance*

Adapun unsure-unsur *good governance* meliputi (Made Suwandi, 2003: 7):

1. Adanya perbedaan antar individu, antar organisasi, antara regional, nasional dan kelembagaan-kelembagaan;
2. Adanya interaksi antar *actor* dalam proses *governance*;
3. Rationalisasi peran pemerintah;
4. Memberdayakan individu, masyarakat, *citizen*, dan swasta untuk melakukan peran baru dan tanggungjawab dalam proses pemerintahan;
5. Terciptanya sinergi antara swasta dengan pemerintah, antara pemerintah dengan masyarakat dan antara formal *governance* and informal *self governance*;
6. Pembangunan kapasitas yang memerlukan pengembangan sumber daya manusia, meningkatkan kebijakan dan administrasi fiscal, membangun kemitraan untuk menumbuhkan ekonomi baik di tingkat local maupun nasional.

Dari tataran di atas maka *governance* dalam abad ke 21 akan ditandai oleh (Made Suwandi, 2003: 7):

- Kompleksitas antara sentralisasi dengan desentralisasi;
- Persatuan dan kepemimpinan Negara;
- *Co-steering dan co-guiding*;
- *National – global – local partnership*;
- Adanya *network vertical, horizontal* dan kompleks antara *citizen* dengan *institutions*;
- Meningkatkan inter-dependensi;
- Sinergi antara aspirasi masyarakat dan pemerintah kedalam program yang tidak birokratis;
- Terjadinya pertukaran informasi, konsultasi, interaksi dan kolaborasi

Sedangkan pada sisi lain dikatakan bahwa dalam menjalankan *good governance* yang baik, maka harus adanya semacam *Capacity development of governance* (CDG) dengan

menitikberatkan kepada hal-hal sebagai berikut (Made Suwandi, 2003: 8):

a. Kemampuan Menghadapi Perubahan

Isu demokrasi dan isu governance menjadi tema pokok setelah berakhirnya era peran dingin. Tuntutan akan akuntabilitas politik, kemerdekaan berserikat, peningkatan peranan hukum, transparansi birokrasi dan penghormatan pada hak asasi manusia menjadi isu sentral dunia. Pada waktu yang bersamaan terjadi peningkatan kriminalitas, ketegangan etnis, kerusuhan social, ketidakpercayaan masyarakat kepada lembaga-lembaga pemerintahan menjadi sangat phenomenal. Untuk itu diperlukan pemberdayaan *governance* dalam menghadapi isu-isu pokok tersebut.

b. Perubahan Paradigma Manajemen Pemerintahan

Untuk menghadapi berbagai perubahan tersebut, Negara-negara berkembang telah dituntut untuk merubah paradigma manajemen pemerintahannya agar akomodatif dengan perubahan tersebut melalui pengurangan peran dan besaran pemerintah, perubahan dalam pelayanan masyarakat, privatisasi, desentralisasi, deregulasi, meningkatkan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, dan membentuk kemitraan antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Perubahan manajemen pemerintahan tersebut memerlukan adanya pemberdayaan seluruh stakeholders yang terlibat dalam proses *governance*

c. Perubahan Dalam Distribusi Kewenangan

Telah terjadi perubahan distribusi kewenangan yang tadinya menumpuk di pusat untuk didesentralisasikan kepada daerah, masyarakat, asosiasi dan berbagai kelembagaan masyarakat atau politik yang tumbuh dengan subur akhir-akhir ini. Untuk itu perlu adanya pemberdayaan baik pemerintah maupun masyarakat terhadap perubahan kewenangan tersebut;

d. Pemahaman *Capacity Development*

Capacity development adalah suatu proses dalam mana individu, organisasi, lembaga dan masyarakat mengembangkan kemampuannya baik secara individual maupun kolektif untuk menjalankan fungsinya, memecahkan permasalahan dan mencapai tujuannya.

Termasuk dalam konteks ini adalah peningkatan peranan dan sustainabilitas kemampuan dari individu, organisasi dan masyarakat;

e. Aspek-aspek yang menjadi *Obyek Capacity Development*

Ada beberapa aspek yang menjadi obyek peningkatan kapasitas yaitu (Made Suwandi, 2003: 10):

- 1) *Individual*; peningkatan kemampuan pendidikan, *on the job training*, ketrampilan untuk menyelesaikan pekerjaan dan pemecahan masalah. Setiap individu harus mampu berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dan mempunyai pemahaman tentang peran dan fungsinya. Mereka harus mempunyai gaji, tunjangan dan tanggungjawab yang jelas;
- 2) *Entity*; individu yang sudah dilatih harus mempunyai akses ke pembiayaan, informasi, teknologi, prasarana, dan sumber-sumber lainnya. Ini berarti yang bersangkutan bekerja untuk atau dalam suatu entitas organisasi dengan misi, fungsi dan *resources* yang jelas seperti organisasi pemerintah, perusahaan swasta atau NGO atau kelompok-kelompok informal;
- 3) *Inter-relationships between entitites*; peningkatan hubungan antar organisasi sebagai suatu sistem untuk mencapai tujuan tertentu;
- 4) *Enabling Environment*; agar peningkatan kapasitas individu, entitas dan sistem dapat optimal diperlukan adanya lingkungan yang kondusif untuk peningkatan kemampuan tersebut.

Ada empat isu yang perlu diperhatikan dalam penciptaan lingkungan yang kondusif tersebut yaitu:

- a) Kelembagaan; menyangkut pengembangan kebijakan, dasar hukum, kemampuan dan kemauan untuk

melakukan reformasi, distribusi kewenangan dan sebagainya;

- b) Social politik; visi masyarakat, tata nilai dan standard, proses demokrasi, hubungan kewenangan, manajemen konflik, peranan wanita, keamanan dan sebagainya;
- c) Ekonomi; kebijakan fiscal dan moneter yang baik, distribusi sumber daya dan asset yang adil, teknologi dan manajemen hutang;
- d) *Natural resources management and environment*; pentingnya sumber daya alam, dan pengelolaan lingkungan berkelanjutan.

f. Sustainable capacity development

Suatu program akan kondusif terhadap pengembangan kapasitas yang berkelanjutan kalau (Made Suwandi, 2003: 10):

- 1) *Responsif*; terhadap kebutuhan orang dan *stake holders*;
- 2) *Participatory*; orang yang terkena dampak suatu kebijakan, harus dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan tersebut;
- 3) *Transparent*; adanya informasi yang luas atas suatu program;
- 4) *Equitable*; adanya akses yang sama bagi setiap orang terhadap kesempatan dan asset;
- 5) *Accountable*; pengambilan keputusan oleh pemerintah, sector swasta dan masyarakat harus akuntabel kepada masyarakat umum (*public*) dan seluruh *stake holders*;

- 6) *Consensus Oriented*; perbedaan kepentingan dimusyawarahkan untuk menciptakan kepentingan untuk orang banyak;
- 7) *Effective and efficient*; adanya pemanfaatan yang optimal dari resources.

4. Tinjauan tentang *Good Corporate Governance*

a). Prinsip Good Corporate Governance

Pada prinsipnya, istilah *Good Corporate Governance* berarti bagaimana manajemen perusahaan mengelola perusahaan tersebut secara baik, benar dan penuh integritas. Karena itu prinsip *Good Corporate Governance* melingkupi seluruh aspek dari organisasi, bisnis dan budaya perusahaan (Munir Fuady, 2005:39).

Dalam Keputusan Menteri Negara / Kepala Badan Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara No. Kep-23/MPM.PBUMN/2000, tanggal 31 Mei 2000, tentang pengembangan praktek *Good Corporate Governance* dalam perusahaan perseroan (Persero), disebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan *Good Corporate Governance* adalah “ prinsip korporasi yang sehat dan perlu diterapkan dalam pengelolaan perusahaan yang dilaksanakan semata-mata demi

menjaga kepentingan perusahaan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan perusahaan”.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) memberi pengertian *Good Corporate Governance* sebagai : “ *the stucture through which shareholder, directors, managers set the board objectives and monitoring performance*”. *Corporate Governance* mengatur pembagian tugas, hak dan kewajiban mereka yang berkepentingan terhadap kepentingan perusahaan, termasuk para pemegang saham, pengurus para manajer dan semua anggota *stakeholder* non-pemegang saham. *Corporate governance* juga mengetengahkan prosedur pembagian tugas, hak dan kewajiban serta ketentuan pengambilan keputusan yang penting bagi kelangsungan hidup perusahaan, yang harus diperhatikan oleh pengurus dan direksi. Adanya prosedur dan ketentuan tersebut adalah supaya perusahaan mempunyai pegangan untuk menentukan sasaran usaha dan strategi untuk mencapai sasaran tersebut.

Menurut Mishardi Wilamarta seperti dikutip oleh Munir Fuady menyatakan bahwa “prinsip *Good Corporate*

Governance adalah konsep yang sudah saatnya diimplementasikan dalam perusahaan-perusahaan di Indonesia, karena melalui konsep yang menyangkut struktur perseroan, yang terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham, direksi dan komisaris dapat terjalin hubungan dan mekanisme kerja, pembagian tugas, kewenangan dan tanggungjawab yang harmonis, baik secara intern maupun secara ekstern dengan tujuan meningkatkan nilai perusahaan demi kepentingan *shareholders* dan *stakeholders*”. (Munir Fuady,2005:50) Prinsip *Good Corporate Governance* memang sudah saatnya diimplementasikan dalam perusahaan-perusahaan di Indonesia mengingat pihak investor institusional lebih menaruh kepercayaan kepada perusahaan yang memiliki *Good Corporate Governance*, karena memang prinsip *Good Corporate Governance* sudah merupakan kebutuhan dalam internasionalisasi pasar termasuk modernisasi pasar modal dan pasar finansial sehingga investor mau menanamkan modalnya.

Organization for Economic Corporation and Development (OECD) juga mengungkapkan adanya empat unsur dalam prinsip *good corporate governance* yakni unsur

keadilan (*fairness*), unsur transparansi (*transparency*), unsur akuntabilitas (*accountability*), dan unsur tanggung jawab (*responsibility*). Unsur keadilan memberikan perlakuan yang sama antar semua stakeholder, misalnya perlakuan yang adil antara pemegang saham mayoritas dengan pemegang saham minoritas atau kesetaraan antara karyawan perusahaan, antara kreditur, pelanggan, antara orang dalam (*insider*) dengan orang luar (*outsider*). Unsur transparansi mengharuskan pemberian informasi yang layak akurat dan tepat waktu tentang keadaan perusahaan juga disyaratkan prinsip ini yang ditujukan kepada para pemegang saham termasuk pemegang saham minoritas dan *stakeholder* lainnya. Unsur akuntabilitas mensyaratkan adanya tanggung jawab organ perusahaan dengan suatu pengawasan yang efektif dengan meningkatkan kejelasan perhitungan laba rugi perusahaan, adanya laporan tahunan yang transparan dan tepat waktu, pendayagunaan semaksimal mungkin lembaga-lembaga pembaga pengawasan internal termasuk pendayagunaan lembaga komisaris dan komite audit dan jika perlu mengangkat auditor independen. Hal yang tak kalah penting adalah unsur tanggung jawab yang mengharuskan perusahaan berpegang kepada hukum yang berlaku dan

melakukan kegiatan dengan bertanggungjawab kepada seluruh *stakeholder* dan kepada masyarakat dengan tanpa merugikan *stakeholder* dan masyarakat didalamnya termasuk juga pemegang saham minoritas

Suatu perusahaan jika menerapkan prinsip *Good Corporate Governance* haruslah bertindak dan mengambil kebijakan sedemikian rupa sehingga tidak ada pihak luar perusahaan yang merasa dirugikan. Dalam menjalankan bisnisnya, suatu perusahaan tidak boleh merugikan kepentingan pihak kreditur, maupun masyarakat dan lingkungannya. Sementara itu prinsip *Good Corporate Governance* juga memiliki pengaruh intern perusahaan yakni dalam pengambilan keputusan perusahaan dengan mempertimbangkan kepentingan *stakeholders* dalam perusahaan. Dalam hal ini, pelaksanaan bisnis dari perusahaan tersebut harus memperhatikan pihak pemegang saham mayoritas maupun minoritas dan karyawan perusahaan. Berbagai kepentingan pihak-pihak intern tersebut haruslah dilindungi secara proposional.

Prinsip *Good Corporate Governance* memiliki lima macam tujuan utama. kelima tujuan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. melindungi hak dan kewajiban pemegang saham;
- b. melindungi hak dan kepentingan para anggota *the stakeholder* non-pemegang saham;
- c. meningkatkan nilai perusahaan dan para pemegang saham;
- d. meningkatkan efisiensi dan efektifitas kerja dewan pengurus dan manajemen perusahaan; dan
- e. meningkatkan mutu hubungan dewan pengurus dengan manajemen senior perusahaan. (E.J Aldridge dan Siswanto Sutojo, 2005:5).

Mengenai manfaat penerapan prinsip *Good Corporate Governance* tidak sama dari satu perusahaan ke perusahaan yang lain, karena adanya perbedaan faktor-faktor intern perusahaan termasuk riwayat hidup perusahaan, jenis usaha bisnis, jenis resiko bisnis, struktur permodalan dan manajemennya. Manfaat optimal yang diperoleh satu perusahaan belum tentu dapat diperoleh perusahaan yang lain.

Masih menurut E.J Aldridge dan Siswanto Sutojo penerapan prinsip *Good Corporate Governance* dapat mencegah praktek pengungkapan laporan keuangan perusahaan kepada pemegang saham dan pihak lain yang berkepentingan secara tidak transparan, melakukan

bimbingan kepada manajemen perusahaan mereka secara lebih efektif dan dapat membantu dewan pengurus mengarahkan dan mengendalikan bisnis perusahaan sesuai dengan tujuan yang diinginkan pemiliknya, namun seperti yang telah disampaikan diatas bahwa manfaat dari penerapan prinsip *Good Corporate Governance* tidak dapat disamakan antara satu perusahaan dengan perusahaan yang lain

b). Asas–asas dan prinsip *Good Corporate Governance*

Dalam Undang-undang Perusahaan Daerah tidak menyatakan secara tegas dalam Pasal-Pasalnya mengenai asas-asas apakah yang menjadi dasar dari pelaksanaannya, namun secara teoritis dikatakan bahwa produk hukum nasional yang dihasilkan harus bersumber pada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Meskipun perkembangan kegiatan ekonomi dan perdagangan semakin pesat dan semakin memaksa perekonomian Indonesia untuk tidak menutup diri terhadap pengaruh-pengaruh globalisasi, tetapi pengaturan di bidang perseroan terbatas harus tetap bersumber dan berdasar pada asas perekonomian yang digariskan dalam Pasal 33 UUD tahun 1945,yaitu asas kekeluargaan yang mampu memenuhi kebutuhan hukum bagi masyarakat dan bangsa Indonesia menuju terwujudnya masyarakat adil dan makmur serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Secara eksplisit ada beberapa asas yang mendasari pelaksanaan Badan Usaha yakni asas keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, asas manfaat, asas demokrasi Pancasila, asas adil dan merata, asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan serta asas kejuangan.

Segala usaha dan kegiatan pembangunan hukum, termasuk pengelolaan perusahaan daerah harus dijiwai, digerakkan dan dikendalikan oleh keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sebagai nilai luhur yang menjadi landasan spiritual, moral dan etik dalam rangka pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila. Segala usaha dan kegiatan pembangunan hukum termasuk pembentukan Peraturan dalam Pengelolaan suatu Badan Usaha Milik Daerah harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kemanusiaan dan peningkatan kesejahteraan rakyat dilakukan dengan semangat kekeluargaan yang bercirikan kebersamaan, gotong royong, persatuan dan kesatuan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat

Pembangunan nasional harus diselenggarakan dengan asas adil dan merata sebagai usaha bersama di semua lapisan masyarakat, dimana setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan dan menikmati hasil-hasilnya secara adil. Asas adil dan merata sangat penting mengingat Perusahaan daerah sebagai badan usaha yang berbebetuk badan hukum yang melibatkan banyak pihak sehingga penerapan asas adil dan merata ini diperlukan untuk mewujudkan keharmonisan hubungan kepentingan antara organ-organ perusahaan, karyawan, konsumen serta masyarakat. Demikian pula asas keseimbangan keserasian dan keselarasan hendaknya benar-benar menjiwai para pelaku ekonomi, yaitu kesimbangan keserasian dan keselarasan antara berbagai wewenang, tanggung jawab dan kepentingan beberapa pihak yang terlibat dalam perusahaan. Asas kejuangan yang harus menjiwai penyelenggara negara dan masyarakat

termasuk pelaku ekonomi, terwujud dalam sikap mental, tekad dan semangat mengabdikan dan lebih mengutamakan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan.

Dalam penerapannya prinsip *good corporate governance* juga sejalan dengan asas-asas dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah, terutama asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan. Dimana prinsip *good corporate governance* mewajibkan perusahaan untuk mengadakan keterbukaan informasi kepada semua stakeholder dan mensyaratkan adanya tanggungjawab organ perusahaan dengan suatu pengawasan efektif yang sangat mendukung pengoptimalan hubungan kerja antara konsumen, pegawai, supplier ataupun *stakeholder* lainnya. Selain itu prinsip *good corporate governance* juga mengharuskan perusahaan untuk berpegang teguh pada hukum yang berlaku dan melakukan kegiatan dengan bertanggungjawab kepada seluruh *stakeholder* dan kepada masyarakat, hal ini juga sesuai dengan asas keserasian, keseimbangan dan keselarasan. Asas adil dan merata juga tercermin dalam prinsip *good corporate governance*, sebab prinsip *good corporate governance* mensyaratkan adanya perlakuan yang sama terhadap *stakeholder* secara keseluruhan. Sementara itu asas kejujuran tercermin dalam tujuan strategis dari diterapkannya prinsip *good corporate governance* yakni:

- a. untuk mengembangkan dan meningkatkan nilai perusahaan;
- b. mengelola sumber daya dan resiko secara lebih efektif dan efisien;
- c. meningkatkan disiplin dan tanggung jawab dari organ perusahaan demi menjaga kepentingan para *stakeholders*;
- d. meningkatkan kontribusi perusahaan (khususnya perusahaan-perusahaan pemerintah) terhadap perekonomian nasional;

- e. meningkatkan investasi nasional;
- f. mensukseskan program privatisasi perusahaan-perusahaan pemerintah. (Munir Fuady, 2005:52).

Tujuan d sampai dengan f merupakan wujud sikap mental tekad dan semangat mengabdikan dan lebih mengutamakan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan individu dan golongan yang berarti selaras dengan asas kejuangan.

5. Teori Bekerjanya Hukum

Pada hakikatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep yang abstrak. Sekalipun abstrak tetapi ia dibuat untuk diimplementasikan dalam kehidupan sosial sehari-hari. Oleh karena itu perlu adanya suatu kegiatan untuk mewujudkan ide-ide tersebut ke dalam masyarakat. Rangkaian kegiatan dalam rangka mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan merupakan suatu proses penegakkan hukum (Esmi Warassih Pujirahayu, 2005: 78).

Pada penegakkan hukum bersinggungan dengan banyak aspek lain yang melingkupinya. Suatu hal yang pasti, bahwa usaha untuk mewujudkan ide atau nilai selalu melibatkan lingkungan serta berbagai pengaruh faktor lainnya. Oleh karena itu penegakkan hukum tidak dilihat berdiri sendiri, melainkan selalu berada di antara berbagai faktor. Dalam konteks yang demikian itu, titik tolak pemahaman

terhadap hukum tidak sekedar “rumusan hitam putih” yang ditetapkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Hukum hendaknya dilihat sebagai suatu gejala yang dapat diamati di dalam masyarakat, antara lain melalui tingkah laku warga masyarakat.

Perhatian juga harus ditujukan kepada hubungan antara hukum dengan faktor-faktor non hukum lainnya, terutama faktor nilai dan sikap serta pandangan masyarakat, yang selanjutnya disebut dengan kultur hukum. Kultur hukum itulah yang membuat perbedaan penegakkan hukum antara masyarakat yang satu dengan masyarakat lainnya.

Pemahaman sistem yang demikian itu mengisyaratkan, bahwa persoalan hukum sangat kompleks. Di satu sisi hukum dipandang sebagai suatu sistem nilai yang secara keseluruhan dipayungi oleh norma dasar. Norma dasar itulah yang dipakai sebagai dasar dan sekaligus penuntun penegakkan hukum. Sebagai sistem nilai, norma dasar merupakan sumber nilai dan juga sebagai pembatas dalam penerapan hukum. Dari perspektif lain, hukum merupakan bagian dari lingkungan sosialnya. Dengan demikian hukum merupakan salah satu subsistem diantara subsistem–subsistem sosial lain, seperti sosial, budaya, politik dan ekonomi. Itu berarti hukum tidak dapat dilepas-pisahkan dengan masyarakat sebagai basis bekerjanya.

Hukum bergerak di antara dua dunia yang berbeda, baik dunia nilai maupun dunia sehari-hari (realitas sosial). Akibatnya, sering terjadi ketegangan di saat hukum itu diterapkan. Ketika hukum yang sarat dengan nilai-nilai itu hendak diwujudkan, maka harus berhadapan dengan berbagai macam faktor yang mempengaruhi dari lingkungan sosialnya.

Berbicara soal hukum sebagai suatu sistem, maka menurut Lawrence M. Friedman (dalam Esmi Warassih Pujirahayu, 2006 : 81), mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum yaitu :

1. Komponen Struktur (*Legal Structure*)
2. Komponen Substansi (*Legal Substance*)
3. Komponen Kultural (*Legal Culture*)

Komponen struktur adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur. Komponen substansi berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur.

Komponen kultural terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antara *internal legal culture* yakni kultur hukumnya *lawyers* dan *judged's*, dan *external legal culture* yakni hukum masyarakat pada umumnya.

Pemahaman tentang kultur hukum sebagaimana disampaikan oleh Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Pemikiran dan pendapat ini sedikit banyak menjadi penentu jalannya proses hukum. Jadi dengan kata lain kultur hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa kultur hukum, maka sistem hukum itu sendiri tidak berdaya, seperti ikan mati yang terkapar di keranjang, dan bukan seperti ikan hidup yang berenang di laut.

Komponen kultural yaitu terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum, dan hal ini oleh Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat (Esmi Warassih Pujirahayu, 2005 : 30).

Saat ini hukum bukan hanya dipakai untuk mempertandingkan pola-pola hubungan serta kaidah-kaidah yang telah ada. Hukum yang

diterima sebagai konsep yang modern memiliki fungsi untuk melakukan suatu perubahan sosial. Bahkan, lebih dari itu hukum dipergunakan untuk menyalurkan hasil-hasil keputusan politik. Hukum bukan lagi mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang telah ada, tetapi juga berorientasi kepada tujuan-tujuan yang diinginkan, yaitu menciptakan pola-pola perilaku yang baru. Di dalam menjalankan fungsinya, hukum senantiasa berhadapan dengan nilai-nilai maupun pola-pola perilaku yang telah mapan dalam masyarakat.

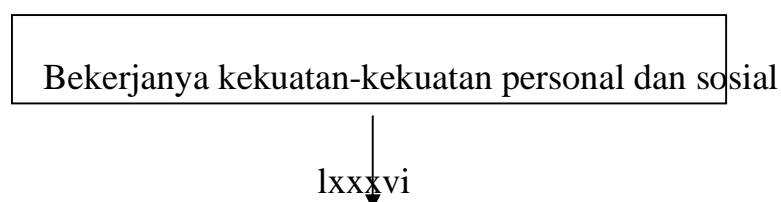
Hukum senantiasa dibatasi oleh situasi atau lingkungan dimana ia berada, sehingga tidak heran kalau terjadi ketidak cocokan antara apa yang seharusnya (*das sollen*) dengan apa yang senyatanya (*das sein*). Dengan perkataan ini, muncul deskripsi antara *law in the books* dan *law in action*. Oleh sebab itu Chamblis dan Seidman dalam mengamati keadaan yang demikian itu menyebutkan *The myth of operation of the law to given the lie daily*. Selanjutnya, apabila kita melihat penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum menjadi kenyataan, maka proses itu selalu melibatkan para pembuat dan pelaksana hukum, serta juga masyarakatnya. Masing-masing komponen ingin mengembangkan nilai-nilai yang ada dilingkungan yang sarat dengan pengaruh faktor-faktor non-hukum lainnya.

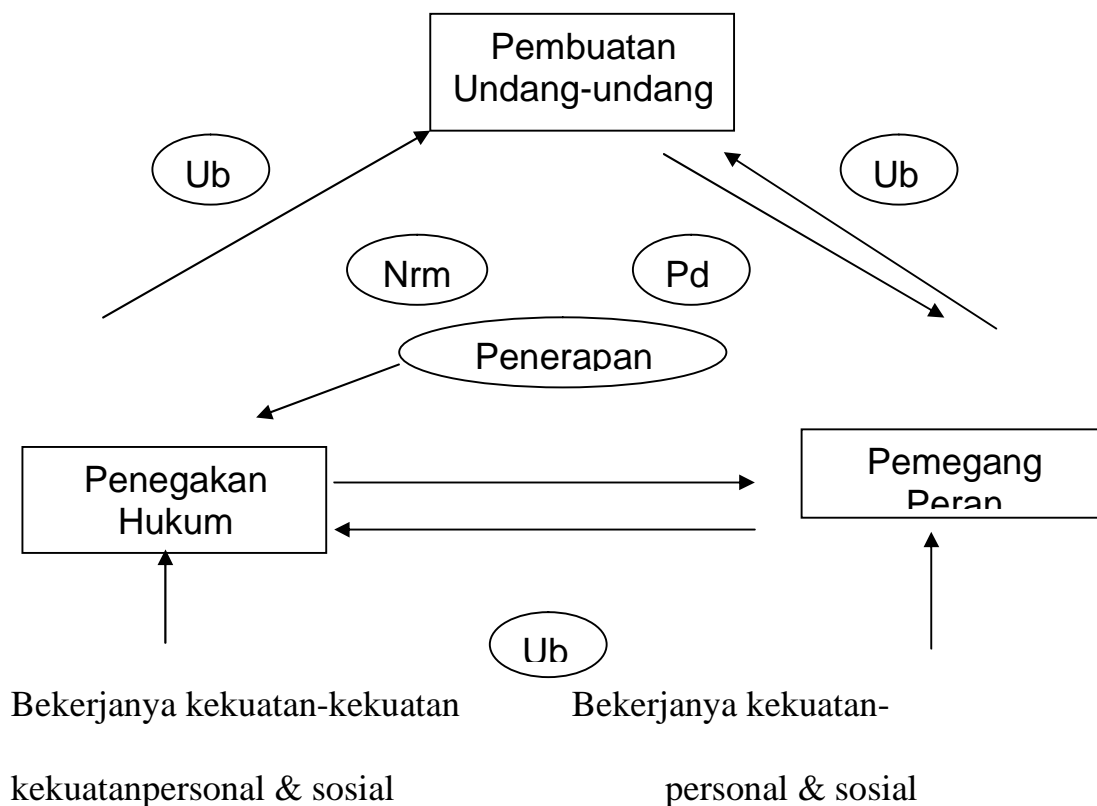
Apabila kita hendak melihat hukum sebagai suatu sistem sebagaimana telah diuraikan terdahulu, maka penegakan hukum sebagai suatu proses akan melibatkan berbagai macam komponen yang saling berhubungan, dan bahkan ada yang memiliki tingkat ketergantungan yang cukup erat. Akibatnya, ketiadaan salah satu komponen dapat menyebabkan *inefficient* maupun *useless* sehingga tujuan hukum yang dicita-citakan itu sulit terwujud. Komponen-komponen tersebut meliputi *substantive law*, *prosedural law*, *decision rules*, dan *decision habits*.

Komponen-komponen personel, dalam hal ini menyangkut manusianya, merekalah yang membuat, melaksanakan maupun yang terkena sasaran peraturan.

Sebagaimana dijelaskan oleh Robert B. Seidman (dalam Esmi Warassih Pujirahayu, 2005: 12)

Gambar : 1
Bagan Teori Implementasi Hukum





Keterangan :

Ub adalah umpan balik; Nrm adalah Norma; Pd adalah peran yang dimainkan.

Dari model yang disampaikan Robert B. Seidman dijelaskan bahwa pengaruh faktor-faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan Undang-undang, penerapannya dan sampai pada peran yang diharapkan. Uraian itu menunjukkan bahwa hukum merupakan suatu proses sosial yang dengan sendirinya merupakan variabel yang mandiri (otonom) maupun tidak mandiri (tidak otonom) sekaligus.

Kekuatan dasar sudah bekerja dalam tahapan pembuatan

undang-undang. Kekuatan-kekuatan sosial akan terus berusaha untuk masuk dan mempengaruhi setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Adapun peraturan yang dikeluarkan itu memang bakal menimbulkan hasil yang diinginkan, namun efeknya itu pun sangat tergantung pada kekuatan-kekuatan sosial yang melingkupinya. Oleh sebab itu, orang tidak dapat melihat produk hukum itu sekedar sebagai tindakan mengeluarkan peraturan secara formal, melainkan lebih dari itu. Demikian pula, pengaruh kekuatan-kekuatan sosial dirasakan juga dalam bidang penerapan hukum. Gustav Radburch (dalam Esmi Warassih Pujirahayu, 2005 : 13) mengemukakan adanya tiga nilai dasar yang ingin dikejar dan perlu mendapat perhatian serius pelaksana hukum, yakni nilai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan. Terutama nilai dasar kemanfaatan ini akan mengarahkan hukum pada pertimbangan kebutuhan masyarakat pada suatu saat tertentu, sehingga hukum itu benar-benar mempunyai peranan yang nyata bagi masyarakatnya.

Perlu disadari bahwa hukum memang merupakan bagian dari kehidupan sosial, dan dengan demikian tidak akan pernah berada di ruang hampa. Selanjutnya, peranan apa yang diharapkan dari warga masyarakat, juga sangat ditentukan dan dibatasi oleh kekuatan-kekuatan sosial tersebut, terutama sistem budaya.

Dijelaskan oleh Lawrence Friedman (dalam Esmi Warassih Pujirahayu, 2005 : 89), faktor nilai yang menimbulkan perbedaan dalam kehidupan hukum dalam masyarakat lebih disebabkan oleh kultur hukum. Kultur hukum merupakan sikap-sikap dan nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang berhubungan dengan hukum, lembaga-lembaganya baik yang bersifat positif maupun negatif. Unsur kultur hukum inilah yang akan menentukan mengapa seseorang itu patuh atau tidak patuh terhadap peraturan yang ada. Oleh karena itu, untuk dapat memahami perbedaan-perbedaan yang terdapat diantara sistem hukum yang satu dengan yang lain, haruslah dicermati faktor kultur hukum sebagai latar munculnya perbedaan itu. Kultur hukum itu sesungguhnya berfungsi sebagai “motor penggerak keadilan”, yakni menjembatani sistem hukum dengan sikap manusia dalam suatu masyarakat.

Sebagaimana pendapat yang disampaikan oleh James C.N Paul maupun Clarence J Dias (dalam Esmi Warassih Pujirahayu, 2005 : 98), perdebatan nilai-nilai yang terkandung di dalam hukum nasional dan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat desa (lokal) seringkali menyulitkan mereka untuk dapat mengerti ketentuan-ketentuan hukum nasional yang berlaku.

Sebagai akibat lanjutannya, timbul perbedaan antara apa yang dikehendaki oleh undang-undang dengan praktek yang dijalankan oleh masyarakat. Bagaimana seseorang dapat diharapkan untuk bertingkah-laku sesuai dengan perubahan yang bagaimana sesungguhnya harus dilakukannya. Apabila salah satu syarat yang diajukan oleh Fuller, tiadanya komunikasi tentang makna peraturan, maka rakyat tetap bertingkah laku sesuai dengan apa yang telah menjadi pandangan maupun nilai-nilai yang telah melembaga.

Hukum tumbuh hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Hukum merupakan sarana menciptakan ketertiban dan ketentraman bagi kedamaian dalam hidup sesama warga masyarakat. Hukum tumbuh dan berkembang bila warga masyarakat itu sendiri menyadari makna kehidupan hukum dalam kehidupannya. Sedangkan tujuan dari hukum itu sendiri adalah untuk mencapai suatu kedamaian dalam masyarakat (Soerjono Soekanto, 1986:13). Oleh karena itu hukum melindungi kepentingan manusia, misalnya kemerdekaan, transaksi manusia satu dengan yang lain dalam masyarakat pasar dan sebagainya. Di samping itu juga untuk mencegah selanjutnya menyelesaikan pertentangan yang dapat menumbuhkan perpecahan antara manusia dengan manusia, antara manusia dengan lembaga.

Berdasarkan fungsi hukum, baik sebagai sarana rekayasa sosial mampu sebagai sarana kontrol sosial, maka setiap peraturan yang mengatur retribusi diciptakan untuk dijalankan sesuai dengan tujuan dan makna yang dikandungnya. Warga masyarakat (individu) sebagai pihak yang dituju oleh suatu peraturan wajib dengan lapang hati dan penuh pengertian patuh kepada hukum tersebut. Adanya peraturan-peraturan hukum dan lembaga-lembaga serta aparat penegak hukum yang dilengkapi dengan sarana dan fasilitas yang diperlukan tanpa didukung oleh kesadaran warga masyarakat sebagai individu anggota masyarakat, maka kemungkinan hukum itu mengalami banyak hambatan dalam penerapannya, karena perilaku individu bermacam-macam

Dalam suatu masyarakat yang pluralistik, penyimpangan yang dilakukan seseorang menjadi kebiasaan bagi lainnya. Dalam keadaan demikian diperlukan kontrol sosial, dalam arti mengendalikan tingkah laku pekerti warga masyarakat agar selalu tetap *konform* dengan keharusan-keharusan norma, hampir selalu dijalankan dengan berdasarkan kekuatan sanksi (Soetandyo Wignjosoebroto, 1986:19). Seringkali kontrol sosial tidak terlaksana secara penuh dan konsekuen, bukan karena kondisi-kondisi objektif yang tidak memungkinkan,

tetapi karena sikap toleran agen-agen kontrol sosial terhadap pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Mengambil sikap toleran yaitu sementara pelanggar norma lepas dari sanksi yang seharusnya dijatuhkan (Soetandyo Wignjosoebroto, 1986:58). Di samping itu, kadar ketaatannya juga dipengaruhi oleh sanksi dari peraturannya atau dari hukum dan para aparat penegak hukumnya. Sehingga tidak jarang pula terlihat kesenjangan antara perilaku yang diharapkan dengan maksud dan tujuan peraturan dengan perilaku yang diwujudkan.

Keefektifan hukum bila dikaitkan dengan badan-badan penegak hukumnya, maka faktor-faktor yang mempengaruhinya antara lain adalah undang-undang yang mengaturnya harus dirancang dengan baik (perancangan undang-undang) dan mereka yang bekerja sebagai pelaksana hukum harus memusatkan tugasnya dengan baik pula (GG. Howard dan RS Summers, 1965: 46-47)

Hukum agar bisa berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial bagi masyarakat biasa dan masyarakat pejabat (pegawai), maka dapat dipakai pula pendekatan dengan mengambil teori Robert Saidman (1976) yang menyatakan bahwa bekerjanya hukum dalam masyarakat

itu melibatkan tiga komponen dasar, yaitu pembuat hukum (undang-undang), birokrat pelaksana dan pemegang peranan. Dengan mencoba untuk menerapkan pandangan tersebut di dalam analisisnya mengenai bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Model tentang bekerjanya hukum itu dilukiskan di dalam bagan sebagai berikut:

B. Kerangka Berpikir

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan salah satu landasan yuridis bagi pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Dalam Undang-undang ini disebutkan bahwa pengembangan otonomi pada daerah kabupaten dan kota diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Otonomi yang diberikan kepada daerah Kabupaten dan Kota dilaksanakan dengan memberikan wewenang yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional, artinya pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian dan pemanfaatan dari sumberdaya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Arahan yang diberikan oleh

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta perangkat hukum lainnya kiranya dapat mewujudkan daerah otonom yang efektif, efisien, dan akuntabel yang berkesinambungan melalui indikasi diperhatikannya secara seksama salah satu aspek dari pemerintahan daerah yaitu aspek pengelolaan keuangan daerah.

Pengelolaan Keuangan Daerah tentunya tidak terlepas dengan masalah Pendapatan Asli Daerah yang sumbernya dari berbagai macam pendapatan, diantaranya adalah dari Perusahaan Daerah atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Adanya berbagai masalah tentang penanganan Badan Usaha Milik Daerah baik pengaturannya, pengelolaannya serta aspek-aspek lain yang berkaitan dengan pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)/ Perusahaan Daerah perlu mendapat penanganan yang lebih matang bagi daerah yang menanganinya. Sektor Badan Usaha Daerah apabila ditangani secara serius, baik dan benar akan menghasilkan nilai lebih bagi daerah yang mengelolanya. Berbagai kesulitan atau permasalahan dalam hal penanganan pengelolaan Perusahaan tidaklah sedikit baik dari segi peraturan maupun pendanaannya. Mengingat Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)/Perusahaan Daerah sebagai Sumber Pendapatan Daerah yang perlu mendapatkan porsi perhatian yang cukup di dalam keikutsertaanya dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Kabupaten Sukoharjo adalah merupakan wilayah yang sedang berkembang yang dalam dasawarsa terakhir ini memberikan perhatian yang khusus terhadap bidang Industri dan Perdagangan mengingat potensi yang cukup besar dari bidang Usaha yang belum dioptimalkan. Pada prinsipnya Pengelolaan Perusahaan perlu terus ditingkatkan dan dikembangkan untuk memperbesar penerimaan pendapatan daerah, memperluas dan pemeratakan kesempatan usaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Dalam rangka untuk melaksanakan pengelolaan Perusahaan daerah/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) melalui prinsip-prinsip pengelolaan yang baik dan benar. Diantaranya adalah asas Transparansi dan Akuntabilitas yang merupakan bagian dari prinsip *Good corporate governance*. Dengan diundangkannya Undang-undang No. 22 tahun 1999 dan diperbaharui dengan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan keleluasaan penuh kepada daerah untuk mengelola daerahnya semakin banyak tanggung jawab yang dipikul daerah di dalam masalah pembangunan Daerah sehingga diperlukan dana yang tidak sedikit yang tentunya bertumpu pada Pendapatan Asli Daerah. Dengan mengoptimalkan Pengelolaan Perusahaan Daerah/Badan Usaha Milik

Daerah (BUMD) yang dikelola secara baik dan benar dengan berdasarkan pada Peraturan Daerah No. 10 Tahun 1991 tentang Perusahaan Daerah Percetakan, Peraturan daerah No. 34 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dan Perusahaan daerah No. 4 tahun 2004 tentang Perusahaan Daerah Air Minum, akan menambah Pendapatan Asli Daerah sehingga akan memberikan kontribusi yang sangat berarti bagi Pendapatan Asli Daerah. Sebelum diterapkannya asas atau prinsip *good corporate governance* kinerja badan Usaha Milik Daerah belum maksimal, hal ini terlihat dengan rendahnya pendapatan atau keuntungan. Namun setelah kepercayaan publik terbangun dengan kepercayaan yang diberikan kepada Perusahaan daerah sebagai akibat akses masuk informasi tentang kesehatan perusahaan, maka keuntungan terus meningkat yang pada akhirnya memberikan kontribusi positif bagi peningkatan pendapatan asli daerah.

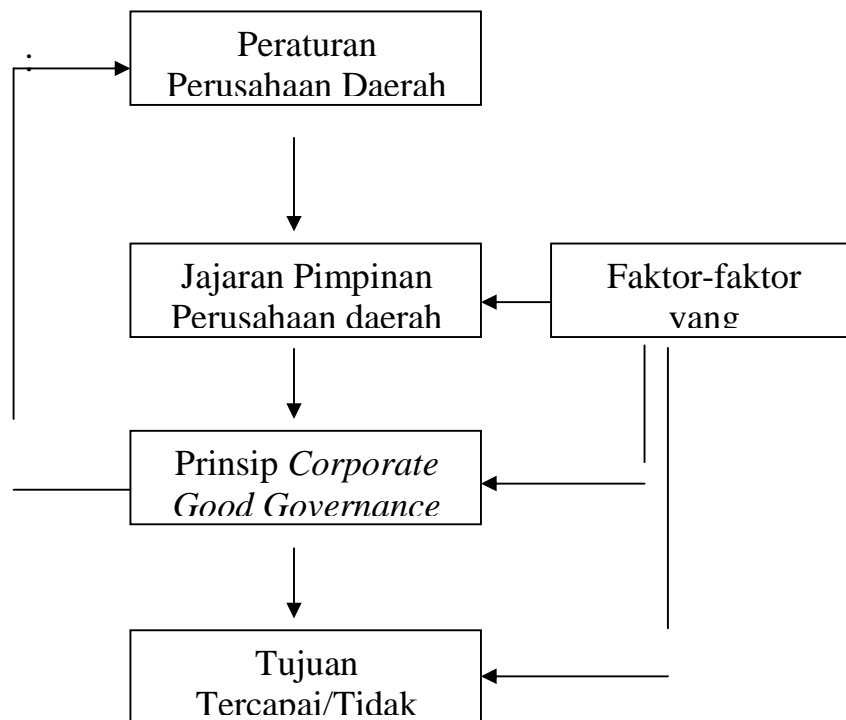
Dengan semakin meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap kinerja Perusahaan Daerah maka menambah jumlah investor atau pengguna jasa sehingga bermuara pada bertambahnya pendapatan yang akhirnya turut meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Dengan Penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik khususnya penerapan asas transparansi dan akuntabilitas, ternyata

Kabupaten Sukoharjo mampu meningkatkan pendapatan dari sektor perusahaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah yaitu Badan Usaha Milik Daerah.

Apabila digambarkan dalam bentuk bagan, kerangka pikir penelitian ini adalah sebagai berikut :

Gambar 2.

Bagan Kerangka Pemikiran



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Agar dapat memperoleh hasil penelitian yang memiliki bobot nilai yang tinggi serta dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka diperlukan suatu metode penelitian yang dapat memberikan arah dan pedoman dalam memahami obyek yang diteliti, sehingga penelitian dapat berjalan dengan baik dan lancar sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal demikian, disebabkan penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran yang sistematis, metodologis dan konsisten.

Berdasarkan pada masalah yang diteliti maka pendekatan yang dipergunakan adalah penelitian yuridis sosiologis atau penelitian

yuridis empiris yang mempergunakan data primer. Apabila dilihat dari sifatnya maka merupakan penelitian yang bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lain (Lexy J. Meleong, 1991:196). Dilihat dari pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, adalah penelitian dengan pendekatan kualitatif. Dilihat dari sudut pandang bentuk penelitian, Penelitian ini termasuk penelitian evaluatif yaitu penelitian yang dilakukan apabila seseorang ingin menilai program-program yang dijalankan. (Setiono, 2005: 6). Hal ini dimaksudkan untuk menghindari duplikasi atau manipulasi informasi dalam tesis, memperlihatkan referensi yang dirujuk di dalam tesis. Dalam hal ini yang diteliti adalah Penerapan asas Transparansi dan Akuntabilitas pada Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli daerah di kabupaten Sukoharjo.

Sebelum penulis melangkah lebih jauh dalam pembahasan penelitian ini, maka untuk memudahkan pemahaman tentang Metode Penelitian Hukum terlebih dahulu dijelaskan mengenai pengertian hukum. Pengertian Hukum bermacam-macam. Hukum itu banyak seginya dan meliputi segala macam hal, menyebabkan orang tak mungkin membuat suatu definisi apa sebenarnya hukum itu. Suatu ilmu yang berusaha mencari jawab apa itu hukum antara lain filsafat

hukum. Dalam filsafat hukum terdapat berbagai aliran yang ingin memberi pengertian apa itu hukum. (Setiono, 2005: 20). Pengertian hukum menurut Soetandyo Wignjosoebroto adalah (Soetandyo Wignjosoebroto dalam Setiono, 2005 : 20) :

- a. Hukum adalah asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal;
- b. Hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional;
- c. Hukum adalah apa yang diputuskan oleh hakim inconreto dan tersistematisasi sebagai *judge made law*;
- d. Hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variabel sosial yang empiric;
- e. Hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para perilaku sosial sebagaimana tampak dalam interaksi antar mereka.

Dari kelima konsep hukum tersebut di atas, penelitian ini mengambil konsep hukum ke lima yaitu hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagaimana tampak dalam interaksi antar mereka (konsep kelima). Hal ini dikarenakan setiap perilaku atau aksi itu merupakan realita sosial yang terjadi di dalam pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas pada Badan Usaha Milik Daerah di Kabupaten Sukoharjo dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah merupakan pengalaman indrawi dan empiris. Sehingga hal ini dapat dikategorikan sebagai penelitian yang mendasarkan atau mengkonsepkan hukum sebagai makna-makna simbolik atau perilaku sosial dan aksi ini dapat disebut sebagai penelitian sosial (hukum), penelitian empiris atau penelitian yang non doktrinal dengan metode non doktrinal yang mempergunakan analisis data kualitatif. Dalam penelitian ini yang akan diteliti adalah Pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas dalam Penmgelolaan

Perusahaan Daerah dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli daerah di kabupaten Sukoharjo.

Metode adalah alat untuk mencari jawab. Jadi menggunakan suatu metode (alat) harus mengetahui dulu apa yang akan dicari. (Setiono, 2002 :1). Dalam hal ini metode diartikan sebagai suatu cara atau jalan untuk memecahkan masalah yang ada dengan cara mengumpulkan data, menyusun data , mengklarifikasikan data serta menginterpretasikan data. Penelitian merupakan kegiatan ilmiah guna menemukan, mengembangkan atau menguji kebenaran suatu ilmu pengetahuan yang dilakukan secara metodologis, yang berarti menggunakan metode-metode yang bersifat ilmiah dan sistematis yang berarti sesuai dengan pedoman atau aturan yang berlaku untuk suatu karya ilmiah (Winarno Surachmad, 1990 : 139).

Dapat disimpulkan bahwa metode penelitian adalah suatu cara atau jalan untuk memecahkan masalah yang ada dengan cara mengumpulkan, mengembangkan atau menguji kebenaran suatu ilmu pengetahuan.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kantor Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sukoharjo, Perusahaan Daerah Bank Pasar kabupaten Sukoharjo dan juga di Percetakan Daerah Kabupaten Sukoharjo. Alasan Pemilihan lokasi ini karena Kantor Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) kabupaten Sukoharjo, Kantor Bank Pasar Kabupaten Sukoharjo serta pada Percetakan Daerah Kabupaten

Sukoharjo, dapat diperoleh informasi yang jelas mengenai data-data yang diperlukan selama penelitian sehingga akan mendukung penelitian ini.

C. Jenis dan Sumber Data

1. Jenis Data

Data yang dikumpulkan terutama merupakan data pokok yaitu data yang paling relevan dengan pokok permasalahan yang diteliti. Namun untuk kelengkapan dan keutuhan dari masalah yang diteliti, maka disempurnakan dengan penggunaan data pelengkap yang berguna untuk melengkapi data pokok dan data pelengkap tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Data Primer, adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama. Adapun yang termasuk dalam sumber data primer dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang terkait dalam Pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas pada Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli daerah di kabupaten Sukoharjo.
- 2) Data Sekunder, adalah data yang berasal dari data-data yang sudah tersedia misalnya, dokumen resmi, surat perjanjian atau buku-buku. Adapun yang termasuk data sekunder dalam

penelitian ini adalah meliputi buku-buku kepustakaan, laporan, buku harian, arsip-arsip, dan lainnya

2. Sumber Data

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi:

1) Sumber Data Primer

Sumber Data Primer adalah sumber data yang diperoleh secara langsung dari lapangan yang meliputi keterangan atau data hasil wawancara kepada pejabat yang berwenang di Kantor Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Sukoharjo, Perusahaan Bank Pasar Kabupaten Sukoharjo serta pada Percetakan Daerah Kabupaten Sukoharjo, Pegawai dan nasabah di PDAM, Bank Pasar dan Percetakan Daerah Kabupaten Sukoharjo.

2) Sumber Data Sekunder

Sumber Data Sekunder merupakan sumber data yang didapatkan secara langsung berupa keterangan yang mendukung data primer. Sumber data sekunder berupa dokumen-dokumen, tulisan-tulisan dalam buku ilmiah, dan literatur-literatur yang mendukung data. Data sekunder dalam penelitian ini meliputi :

a) Bahan-bahan hukum Primer :

- (1) Norma atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang Undang Dasar 1945;
- (2) Undang-Undang No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah;
- (3) Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

- (4) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
 - (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah;
 - (6) Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo No. 10 Tahun 1991 tentang Perusahaan Daerah Percetakan Kabupaten Sukoharjo;
 - (7) Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo No. 34 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kabupaten Sukoharjo;
 - (8) Peraturan daerah Kabupaten Sukoharjo No. 6 Tahun 2004 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sukoharjo.
- b) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer adalah :
- (1) Hasil Penelitian Hukum;
 - (2) Hasil Karya (Ilmiah) dari kalangan hukum;
 - (3) Hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan.
- a) Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan sekunder, misalnya :
- (1) Kamus-kamus (hukum);
 - (2) Kamus Bahasa Inggris;
 - (3) Kamus Bahasa Indonesia
 - (4) Bibliografi.

D. Penunjukan Informan

Sumber data yang sangat penting dalam penelitian kualitatif adalah berupa manusia yang dalam posisi sebagai narasumber atau informan (HB. Sutopo, 2002: 58).

Dalam hal ini peneliti secara langsung datang ke lokasi penelitian dan bertanya mengenai informasi yang diperlukan kepada

civ

informan di lokasi penelitian. Nara sumber yang dicari adalah narasumber yang mengetahui informasinya, sehingga akan mampu menggali data secara lengkap dan mendalam (HB, Sutopo, 2002: 57). Informan dalam penelitian ini ada beberapa pihak yang dianggap mengetahui tentang pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas pada Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli daerah di kabupaten Sukoharjo, dalam hal ini adalah Direktur Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sukoharjo, Direktur Perusahaan Daerah Bank Pasar Kabupaten Sukoharjo, Kepala Percetakan daerah kabupaten Sukoharjo, Pegawai dan juga nasabah pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sukoharjo, Pegawai dan nasabah pada Perusahaan Daerah Bank Pasar Kabupaten Sukoharjo, Pegawai dan Nasabah pada Percetakan Daerah Kabupaten Sukoharjo serta Bupati Sukoharjo.

E. Teknik Pengumpulan data

Teknik Pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Studi Kepustakaan

Dalam studi ini penulis mempergunakan *content identification* terhadap bahan-bahan Hukum yang akan diteliti,

yaitu dengan membuat lembar dokumen yang berfungsi untuk mencatat informasi atau data dari bahan-bahan Hukum yang diteliti yang berkaitan dengan masalah penelitian yang sudah dirumuskan terhadap:

- 1) Buku-buku literatur.
- 2) Perundang-undangan
- 3) Peraturan Pemerintah
- 4) Dokumen;
- 5) Majalah-majalah Hukum Bisnis.

2. Studi Lapangan

Dalam studi lapangan ini penulis melaksanakan kegiatan wawancara, yaitu suatu metode pengumpulan data dengan cara mendapatkan keterangan secara lisan dari seorang responden dengan bercakap-cakap secara langsung. Wawancara ini bertujuan untuk mengumpulkan keterangan tentang kehidupan manusia serta pendapat-pendapat mereka (Burhan Ashofa, 1996: 95). Secara umum ada dua jenis teknik wawancara, yaitu wawancara terpimpin (*terstruktur*) dan wawancara dengan teknik bebas (*tidak terstruktur*) yang disebut wawancara mendalam (*in-depth interviewing*) (HB. Sutopo, 2002: 58) Dalam wawancara ini dilakukan dengan cara mengadakan komunikasi langsung dengan

pihak-pihak yang dapat mendukung diperolehnya data yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti guna memperoleh data baik lisan maupun tulisan atas sejumlah data yang diperlukan.

Metode wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode campuran, dengan menggabungkan metode terpimpin (*terstruktur*) dengan metode bebas (*tidak terstruktur*) dengan cara, penulis membuat pedoman wawancara dengan pengembangan secara bebas sebanyak mungkin sesuai kebutuhan data yang ingin diperoleh. Metode wawancara ini dilakukan dalam rangka memperoleh data primer serta pendapat-pendapat dari para pihak yang berkaitan dengan pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas pada Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Sukoharjo.

F. Teknik Analisis Data dan Model Analisis

Data yang telah terkumpul dengan lengkap dari lapangan harus dianalisis. Dalam tahap analisis data, data yang telah terkumpul diolah dan dimanfaatkan sehingga dapat dipergunakan untuk menjawab persoalan penelitian. Analisis data yang dipergunakan dalam

penelitian ini adalah kualitatif karena data yang diperoleh bukan angka atau yang akan di-angkakan secara statistik, namun merupakan informasi naratif yang tidak mementingkan banyaknya data tetapi detail dan rinciannya. Menurut Soerjono Soekanto, analisis data kualitatif adalah suatu cara analisis yang menghasilkan data diskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilaku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh (Soerjono Soekanto, 1988: 154).

Dalam operasionalisasinya, peneliti membatasi permasalahan yang diteliti dan juga membatasi pada pertanyaan-pertanyaan pokok yang perlu dijawab dalam penelitian. Dari hasil penelitian tersebut data yang sudah diperoleh disusun sesuai dengan pokok permasalahan yang diteliti kemudian data tersebut diolah dalam bentuk sajian data. Setelah pengumpulan data selesai, peneliti melakukan penarikan kesimpulan atau verifikasi berdasarkan semua hal yang terdapat dalam reduksi data maupun sajian datanya. Misalnya untuk mengetahui jawaban tentang apakah betul dengan adanya penerapan asas transparansi dan akuntabilitas pada Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Sukoharjo, maka peneliti menanyakan langsung ke pokok permasalahannya. Kemudian dari jawaban yang diperoleh tersebut diolah menjadi sajian

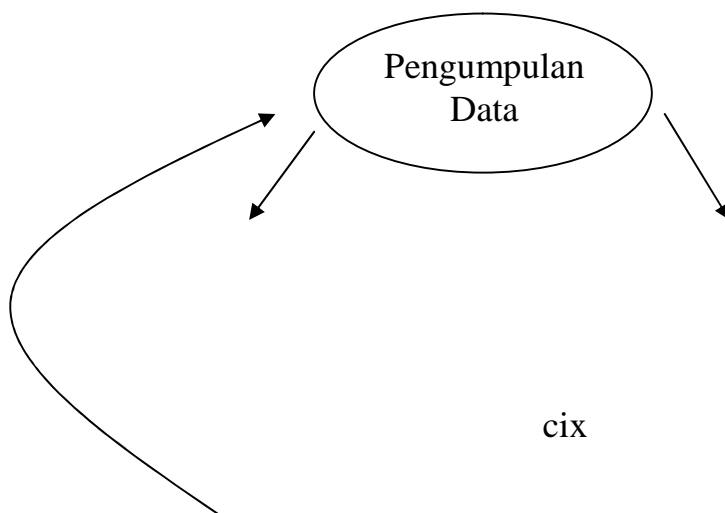
data untuk kemudian dianalisis. Setelah data tersebut selesai dianalisis kemudian disimpulkan. Apabila di dalam kesimpulannya dirasa kurang mantap, maka penulis kembali melakukan kegiatan pengumpulan data yang sudah terfokus dan juga pendalaman data.

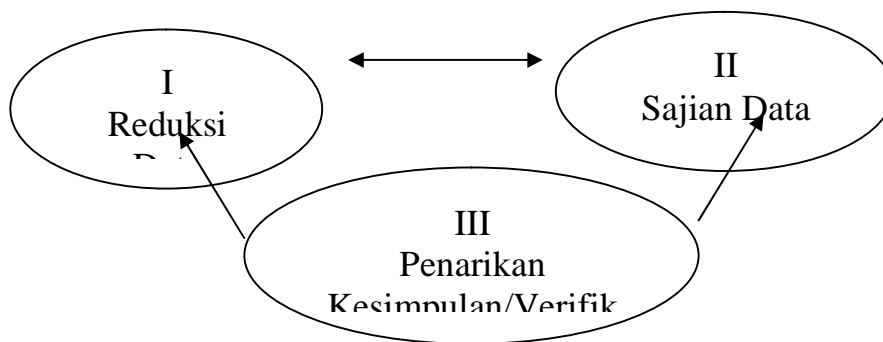
Model analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model analisis data interaktif (*Interactive model of analisys*).

Model analisis digambarkan sebagai berikut (HB. Sutopo, 1997: : 87):

Gambar : 3

Bagan model analisis data interaktif (*Interactive Model Of Analysis*)





Ketiga Komponen tersebut dapat dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut :

Ketiga Komponen tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Reduksi data

Diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan di lapangan. Reduksi data berlangsung terus-menerus bahkan sebelum data benar-benar terkumpul sampai sesudah penelitian lapangan, sampai laporan akhir lengkap tersusun. Reduksi data bukanlah merupakan suatu hal yang terpisah dari analisis dan merupakan bagian dari analisis.

b. Penyajian Data

Merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.

c. Menarik Kesimpulan/Verifikasi

Dari permulaan pengumpulan data, seorang analis kualitatif mulai mencari arti benda-benda, mencatat keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi yang mungkin, alur sebab-akibat dan proposisi. Kesimpulan-kesimpulan itu akan ditangani dengan longgar, tetap terbuka dan skeptis, tetapi kesimpulan sudah disediakan, mula-mula belum jelas meningkat lebih terperinci dan mengakar dengan kokoh. Kesimpulan-kesimpulan juga di verifikasi selama penelitian berlangsung. Singkatnya makna-makna yang muncul dari data harus diuji kebenarannya, kekokohannya, dan kecocokannya yakni merupakan validitasnya (Soerjono Soekanto, 1988: 18 - 9).

Model analisis ini merupakan proses siklus dan interaktif. Seorang peneliti harus bergerak diantara empat sumbu kumparan itu selama pengumpulan data, selanjutnya bergerak bolak-balik diantara kegiatan reduksi, penyajian, dan penarikan kesimpulan/verifikasi selama sisa waktu penelitiannya.

Kemudian komponen-komponen yang diperoleh adalah komponen-komponen yang benar-benar mewakili dan sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Setelah analisis data selesai, maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif yaitu secara apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti dan data-data yang diperoleh.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Obyek Penelitian

1. Kondisi Geografi Kabupaten Sukoharjo

a. Letak Geografis

Kabupaten Sukoharjo sebagai salah satu Kabupaten di Jawa Tengah, letaknya diapit oleh 6 (enam) Kabupaten/Kota yaitu di sebelah Utara berbatasan dengan kota Surakarta dan Kabupaten Karanganyar, di sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar, sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Gunung Kidul (DIY) dan Kabupaten Wonogiri serta sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Klaten dan Kabupaten Boyolali.

b. Luas Wilayah

Secara administrasi Kabupaten Sukoharjo terbagi menjadi 12 kecamatan yang terdiri dari 167 Desa/Kelurahan. Luas wilayah Kabupaten Sukoharjo tercatat 46.666 Ha atau 1,43 % luas wilayah propinsi Jawa Tengah. Kecamatan yang terluas adalah Kecamatan Polokarto yaitu 6.218 Ha (13%), sedangkan yang paling kecil adalah Kecamatan Kartasura seluas 1.923 Ha (4%) dari luas Kabupaten Sukoharjo. Menurut penggunaan lahan terdiri dari lahan sawah sebesar 45,38% (21.178 Ha) dan lahan bukan sawah sebesar 54,62% (25.488 Ha). Dari lahan sawah yang mempunyai pengairan teknis seluas 14.570 Ha (68,80%). Irigasi setengah teknis 2.250 Ha (10,62%), irigasi sederhana 2.053 Ha (9,96) dan tadah hujan seluas 2.305 Ha (10,89 %).

c. Batas-batas Daerah

Batas wilayah Kabupaten Sukoharjo meliputi:

- 1) Sebelah Utara : Kota Surakarta
Kabupaten Karanganyar
- 2) Sebelah Timur : Kabupaten Karanganyar
- 3) Sebelah Selatan : Kabupaten Gunung Kidul (DIY)
Kabupaten Wonogiri
- 4) Sebelah Barat : Kabupaten Boyolali
Kabupaten Klaten

d. Letak Daerah

Letak Daerah Kabupaten Sukoharjo adalah :

- 1) Bagian Ujung Sebelah Timur : 110 57' 33.70" BT
- 2) Bagian Ujung Sebelah Barat : 110 42' 6.79" BT
- 3) Bagian Ujung Sebelah Utara : 7 32' 17.00" BT
4. Bagian Ujung Sebelah Selatan : 7 49' 32.00" BT

(dihitung dari Meredian Greenwich)

Sumber : Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sukoharjo.

2. Pemerintahan

a. Wilayah Administrasi

Kabupaten Sukoharjo terbagi dalam 12 Kecamatan, 150

Desa dan 17 Kelurahan, 2.026 Dukuh, 1.438 Rukun Warga (RW)

dan 4.428 Rukun Tetangga (RT). Kecamatan Polokarto merupakan kecamatan dengan jumlah desa terbanyak yaitu 17 Desa dan Kecamatan dengan jumlah desa terkecil adalah Kecamatan Bulu, Kecamatan Tawangsari dan Kecamatan Kartasura dengan masing-masing jumlah desa sebanyak 12 desa.

b. Kepegawaian

Pada akhir tahun 2006 jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kabupaten Sukoharjo tercatat sebagai peserta TASPEN sebanyak 10.505 orang. PNS sebanyak itu terdiri dari 1.093 orang sebagai PNS Pusat (10.41%), 9.375 orang sebagai PNS Daerah Otonom (DO) atau sebesar 89.24% sedangkan 37 orang sebagai pegawai BUMN 0.35%. dan apabila dilihat dari golongan PNS, yang terbesar adalah PNS golongan III yaitu 5.934 orang (56.49%) dan berturut-turut PNS Golongan IV sebanyak 2.784 orang (26.50%), golongan II sebanyak 1.658 orang (15.78%) dan golongan I sebanyak 129 orang (1.23%).

(Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Sukoharjo)

3. Struktur Organisasi

Berikut penulis sampaikan struktur organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Sukoharjo dalam mendukung pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Sukoharjo

Struktur Organisasi Kabupaten Sukoharjo

Dari bagan struktur organisasi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

a) Sekretaris Daerah

Sekretariat Daerah merupakan unsur staf pemerintah daerah yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati. Tugas Sekretariat Daerah yaitu membantu Bupati dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintah, administrasi, organisasi dan tatalaksana serta

memberikan pelayanan administratif kepada seluruh perangkat daerah.

Fungsi Sekretariat Daerah yaitu :

- (1) Pengkoordinasian perumusan kebijakan pemerintah daerah
- (2) Penyelenggaraan administrasi pemerintahan
- (3) Pengelolaan sumber daya aparatur, keuangan, prasarana dan sarana pemerintah daerah
- (4) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas fungsinya.

b) Asisten Tata Praja

Asisten Tata Praja mempunyai tugas pokok membantu Sekretariat Daerah dalam pengkoordinasian perumusan kebijakan dan petunjuk teknis pembinaan penyelenggaraan pemerintah umum, pemerintah desa, hukum, organisasi dan tatalaksana serta pengolahan data elektronik.

Fungsi Asisten Tata Praja yaitu :

- (1) Pengkoordinasian perumusan kebijakan dan petunjuk teknis pembinaan penyelenggaraan pemerintahan umum, pemerintahan desa, hukum, organisasi dan tatalaksana serta pengolahan data elektronik

- (2) Penyusunan program dan petunjuk teknis penyelenggaraan pemerintahan umum, pemerintahan desa, hukum, organisasi dan tatalaksana serta pengolahan data elektronik
- (3) Pengendalian dan pembinaan penyelenggaraan administrasi pemerintahan umum, pemerintahan desa, hukum, organisasi dan tatalaksana serta pengolahan data elektronik
- (4) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Sekretariat Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya

Asisten Tata Praja terdiri dari :

- (1) Bagian Pemerintahan

Bagian Pemerintahan mempunyai tugas pokok membantu Asisten Tata Praja dalam melaksanakan pengkoordinasian penyusunan perumusan kebijakan dan petunjuk teknis pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintahan desa/kelurahan, perangkat daerah, perangkat desa, dan kelurahan.

Fungsi Bagian Pemerintahan yaitu :

- i. Pengumpulan bahan koordinasi instansi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penyusunan rencana program dan petunjuk teknis pembinaan penyelenggaraan pemerintah daerah dan pemerintah desa/kelurahan.

- ii. Pengumpulan bahan penyusunan pedoman dan petunjuk teknis pembinaan pemerintahan daerah dan pemerintahan desa/kelurahan, perangkat daerah, perangkat desa/kelurahan.
- iii. Pengkoordinasian dan menganalisis data serta memberikan pertimbangan dalam rangka koordinasi perangkat daerah dan perangkat desa/ kelurahan.
- iv. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Asisten Tata Praja sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Bagian Pemerintahan terdiri dari :

- i. Sub Bagian Pemerintahan Umum dan Pertanahan
- ii. Sub Bagian Perangkat Daerah
- iii. Sub Bagian Perangkat dan Administrasi Desa
- iv. Sub Bagian Pendapatan dan Kekayaan Desa

(2) Bagian Hukum, Organisasi dan Tatalaksana

Bagian Hukum, Organisasi dan Tatalaksana mempunyai tugas pokok melakukan pelayanan penyelenggaraan pemerintah daerah di bidang hukum, organisasi dan tatalaksana, melakukan pembinaan hukum, organisasi dan tatalaksana serta mengkoordinasikan perumusan kebijakan di bidang organisasi dan tatalaksana, hukum dan peraturan perundang-undangan.

Fungsi Bagian Hukum, organisasi dan tatalaksana yaitu :

- i. Pengumpulan bahan penyusunan program dan petunjuk teknis penyusunan perundang-undangan daerah dan pembinaan hukum
- ii. Pengumpulan bahan dan penyusunan program dan petunjuk teknis pembinaan organisasi dan tatalaksana
- iii. Pengendalian pelaksanaan pembinaan hukum, organisasi dan tatalaksana
- iv. Pengkoordinasian pemusatan kebijakan di bidang hukum, organisasi dan tatalaksana
- v. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Asisten Tata Praja sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Bagian Hukum, Organisasi dan Tatalaksana terdiri dari :

- i. Sub Bagian Perundang-undangan
- ii. Sub Bagian Dokumentasi dan Pelayanan Hukum
- iii. Sub Bagian Kelembagaan
- iv. Sub Bagian Tatalaksana dan Analisis Jabatan.

(3) Bagian Pengolahan Data Elektronik

Bagian Pengolahan Data Elektronik mempunyai tugas pokok membantu Asisten Tata Praja dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, dalam melaksanakan penyusunan

perumusan kebijakan, petunjuk teknis di bidang pengolahan data elektronik.

Fungsi Bagian Pengolahan Data Elektronik yaitu :

- i. Pengkoordinasian perumusan kebijakan pemerintah daerah di bidang pengelolaan data elektronik
- ii. Penyusunan dan analisis data serta penyiapan sistem aplikasi yang dibutuhkan
- iii. Penyusunan rencana dan program di bidang pengolahan data elektronik
- iv. Pengendalian arus data masukan dan keluaran, pengoperasian komputer, penyimpanan data, penyediaan dan pengamanan perangkat keras/lunak komputer
- v. Pemberian bimbingan dan pelayanan serta pengendalian komputerisasi kepada unit kerja di lingkungan pemerintah daerah
- vi. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Asisten Tata Praja sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Bagian Pengolahan Data Elektronik terdiri dari :

- i. Sub Bagian Sistem Informasi Manajemen
- ii. Sub Bagian Telematika
- iii. Sub Bagian Pendayagunaan Sistem Informasi

iv. Sub Bagian Sandi dan Telekomunikasi.

c) Asisten Administrasi Pembangunan

Asisten Administrasi Pembangunan mempunyai tugas pokok membantu Sekretaris Daerah dalam pengkoordinasian perumusan kebijakan dan petunjuk teknis pembinaan dalam menyelenggarakan pemerintah di bidang perekonomian, sosial dan administrasi pembangunan.

Fungsi Asisten Administrasi Pembangunan yaitu :

- (1) Pengkoordinasian perumusan kebijakan dan petunjuk teknis pembinaan penyelenggaraan pemerintah di bidang sosial, perekonomian dan administrasi pembangunan
- (2) Penyusunan program dan petunjuk teknis penyelenggaraan pemerintahan di bidang sosial, perekonomian dan administrasi pembangunan
- (3) Pengendalian dan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan di bidang sosial, perekonomian dan administrasi pembangunan
- (4) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Asisten Administrasi Pembangunan terdiri dari :

- (1) Bagian Perekonomian

Bagian Perekonomian mempunyai tugas pokok membantu Asisten Administrasi Pembangunan dalam melaksanakan pengkoordinasian penyusunan perumusan kebijakan dan petunjuk teknis pembinaan penyelenggaraan pemerintahan di bidang perekonomian.

Fungsi Bagian Perekonomian yaitu :

- i. Pengumpulan bahan pembinaan, koordinasi instansi dalam penyelenggaraan pemerintah dan penyusunan rencana program dan petunjuk teknis pemerintahan di bidang perekonomian, perusahaan daerah, sarana perekonomian rakyat, energi dan sumber daya mineral
- ii. Pengumpulan bahan penyusunan pedoman dan petunjuk teknis pembinaan pemerintah di bidang perekonomian, perusahaan daerah, sarana perekonomian rakyat, energi dan sumber daya mineral
- iii. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Asisten Administrasi Pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Bagian Perekonomian terdiri dari :

- i. Sub Bagian Perusahaan Daerah
- ii. Sub Bagian Sarana Perekonomian Rakyat
- iii. Sub Bagian Energi dan Sumber Daya Mineral.

(2) Bagian Sosial

Bagian Sosial mempunyai tugas pokok membantu Asisten Administrasi Pembangunan dalam melaksanakan pengkoordinasian penyusunan perumusan kebijakan dan petunjuk teknis pembinaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang sosial.

Fungsi Bagian Sosial yaitu :

- i. Pengumpulan bahan pembinaan koordinasi instansi dalam penyelenggaraan pemerintah dan penyusunan rencana program dan petunjuk teknis pemerintahan di bidang sosial, kesejahteraan, agama, pendidikan dan kebudayaan, pemuda, olah raga, pemberdayaan perempuan, tenaga kerja
- ii. Pengumpulan bahan penyusunan pedoman dan petunjuk teknis pembinaan pemerintah di bidang sosial, kesejahteraan, agama, pendidikan dan kebudayaan, pemuda, olah raga, pemberdayaan perempuan, tenaga kerja
- iii. Pengkoordinasian dan menganalisis data serta memberikan pertimbangan dalam rangka koordinasi di bidang sosial,

kesejahteraan, agama, pendidikan dan kebudayaan, pemuda, olah raga, pemberdayaan perempuan, tenaga kerja

iv. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Asisten Administrasi Pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Bagian Sosial terdiri dari :

- i. Sub Bagian Kesejahteraan
- ii. Sub Bagian Agama, Pendidikan dan Kebudayaan
- iii. Sub Bagian Pemuda, Olah raga, Pemberdayaan Perempuan, Tenaga Kerja

(3) Bagian Pembangunan

Bagian Pembangunan mempunyai tugas pokok membantu Asisten Administrasi Pembangunan dalam melaksanakan pengkoordinasian penyusunan perumusan kebijakan dan petunjuk teknis pembinaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang administrasi pembangunan

Fungsi Bagian Pembangunan yaitu :

- i. Pengumpulan bahan penyusunan pedoman dan petunjuk teknis pembinaan Pemerintahan di bidang administrasi pembangunan pengendalian dan pelaporan pembangunan

- ii. Pembinaan koordinasi instansi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan petunjuk teknis pemerintahan di bidang administrasi pembangunan, pengendalian dan pelaporan pembangunan
- iii. Pengkoordinasian dan menganalisis data serta memberikan pertimbangan dalam rangka koordinasi di bidang administrasi pembangunan yang meliputi pengendalian dan pelaporan pembangunan
- iv. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Asisten Administrasi Pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsinya

Bagian Pembangunan terdiri dari :

- i. Sub Bagian Pengendalian
- ii. Sub Bagian Pelaporan

d) Asisten Administrasi

Asisten Administrasi mempunyai tugas pokok membantu Sekretaris Daerah dalam pengkoordinasian perumusan kebijakan dan petunjuk teknis pembinaan dalam menyelenggarakan pemerintah di bidang keuangan, umum, perlengkapan dan kepegawaian sekretariat daerah

Fungsi Asisten Administrasi yaitu :

- (1) Pengkoordinasian perumusan kebijakan dan petunjuk teknis pembinaan dalam penyelenggaraan pemerintah di bidang penyusunan anggaran, pengelolaan administrasi keuangan, perlengkapan, pembinaan kepegawaian dan tata usaha kepegawaian Sekretaris Daerah.
- (2) Penyusunan program dan petunjuk teknis penyelenggaraan pemerintah di bidang penyusunan anggaran pengelolaan administrasi keuangan, perlengkapan, pembinaan kepegawaian dan tata usaha kepegawaian dan tata usaha kepegawaian Sekretariat Daerah.
- (3) Pengendalian dan pembinaan penyelenggaraan pemerintah di bidang penyusunan anggaran, pengelolaan administrasi keuangan, perlengkapan, pembinaan kepegawaian dan tata usaha kepegawaian Sekretariat Daerah.
- (4) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Sekretariat Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Asisten Administrasi terdiri dari :

- (1) Bagian Keuangan

Bagian Keuangan mempunyai tugas pokok membantu Asisten Administrasi dalam melakukan pelayanan administrasi penyelenggaraan pemerintahan di bidang penyusunan

anggaran, pengelolaan administrasi keuangan, perubahan dan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah serta pembinaan administrasi keuangan.

Fungsi Bagian Keuangan yaitu :

- i. Pengumpulan bahan kebijakan teknis penyusunan, perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- ii. Penyusunan, perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- iii. Pengelolaan administrasi keuangan daerah, anggaran perbendaharaan, pembukuan dan verifikasi.
- iv. Pengkoordinasian perumusan kebijakan di bidang penyusunan pedoman dan petunjuk teknis pembinaan administrasi keuangan, penyusunan anggaran, perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- v. Pengujian kebenaran penagihan dan penerbitan surat perintah membayar uang (SPMU) dan mengadakan pemeriksaan keuangan serta membina perbendaharaan.
- vi. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Asisten Administrasi sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Bagian Keuangan terdiri dari :

- i. Sub Bagian Anggaran
- ii. Sub Bagian Perbendaraan
- iii. Sub Bagian Pembukuan
- iv. Sub Bagian Verifikasi

(2) Bagian Umum

Bagian Umum mempunyai tugas pokok membantu Asisten Administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang ketatausahaan, kearsipan, urusan rumah tangga, protokol dan kepegawaian Sekretariat Daerah.

Fungsi Bagian Umum yaitu :

- i. Pelaksanaan ketatausahaan pimpinan dan umum
- ii. Pelaksanaan pembinaan ketatausahaan dan kearsipan
- iii. Pelaksanaan urusan rumah tangga Sekretariat Daerah
- iv. Pelaksanaan urusan keamanan terhadap personil, materiil dan informasi di lingkungan Sekretariat Daerah.
- v. Pelaksanaan urusan protokol dan perjalanan dinas Sekretariat Daerah.
- vi. Pelaksanaan administrasi kepegawaian Sekretariat Daerah.
- vii. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Asisten Administrasi sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Bagian Umum terdiri dari :

- i. Sub Bagian Tata Usaha
- ii. Sub Bagian Rumah Tangga
- iii. Sub Bagian Protokol
- iv. Sub Bagian Kepegawaian

(3) Perlengkapan

Bagian Perlengkapan mempunyai tugas pokok membantu Asisten Administrasi dalam penyusunan program kebutuhan perbekalan dan pengelolaan perlengkapan serta membina administrasi perlengkapan.

Fungsi Bagian Perlengkapan yaitu :

- i. Pengumpulan bahan penyusunan rencana kebutuhan perbekalan
- ii. Pelaksanaan analisis kebutuhan perlengkapan dan perbekalan
- iii. Pengadaan perlengkapan dan perbekalan
- iv. Penyimpanan, pemeliharaan perlengkapan dan perbekalan
- v. Pendistribusian perlengkapan dan perbekalan
- vi. Pelaksanaan administrasi dan perbekalan
- vii. Pengkoordinasian pelaksanaan analisis kebutuhan pengadaan, penyimpanan dan distribusi perbekalan

viii. Pelaksanaan inventarisasi barang-barang milik pemerintah daerah, baik barang bergerak maupun tidak bergerak

ix. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Asisten Administrasi sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Bagian Perlengkapan terdiri dari :

i. Sub Bagian Inventarisasi dan Analisis Kebutuhan

ii. Sub Bagian Pengadaan

iii. Sub Bagian Distribusi dan Pemeliharaan.

4. Visi dan Misi Kabupaten Sukoharjo

Visi pembangunan daerah Kabupaten Sukoharjo adalah terwujudnya Sukoharjo sebagai daerah yang maju, adil, makmur dan mandiri dalam suasana tentram dengan industri, pertanian dan pariwisata yang handal yang didukung oleh masyarakat yang sehat jasmani dan rohani, demokratis, berbudi luhur dan berkepribadian bangsa.

Mengacu pada visi pembangunan daerah tersebut di atas, maka misi Kabupaten Sukoharjo adalah :

a) Menjadikan Kabupaten Sukoharjo sebagai daerah industri, baik industri menengah maupun industri kecil yang maju.

- b) Menjadikan Kabupaten Sukoharjo sebagai daerah pertanian yang unggulan, andalan dan potensial yang kompetitif.
- c) Menjadikan Kabupaten Sukoharjo sebagai daerah tujuan wisata utama di Jawa Tengah yang menarik bagi wisatawan manca negara dan wisatawan nusantara.
- d) Menjadikan Kabupaten Sukoharjo sebagai pusat pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia yang menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, beriman dan taqwa, berkepribadian bangsa dan berwawasan ke depan.
- e) Menjadikan masyarakat Kabupaten Sukoharjo sejahtera lahir dan batin.
- f) Mengembangkan sistem informasi yang selalu disesuaikan dengan perkembangan sarana telekomunikasi dan komunikasi sebagai media promosi yang efektif bagi potensi dan perkembangan daerah Kabupaten Sukoharjo.
- g) Meningkatkan upaya pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

B. Pelaksanaan Asas Transaparansi dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan Perusahaan Daerah di Kabupaten Sukoharjo

1. Dasar Hukum

Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah ini sesungguhnya terkait dengan penyelenggaraan pemerintah daerah. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan produk hukum terakhir yang mengatur perihal penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebelumnya sudah pernah diberlakukan berbagai Undang-Undang. Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Badan Usaha Milik Daerah hanya diatur dalam satu Pasal saja yaitu Pasal 177 yang berbunyi “Pemerintah Daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan”. Dari ketentuan Pasal di atas dapat diketahui bahwa Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengatur secara lengkap tentang keberadaan Badan Usaha Milik Daerah ini. Untuk mengetahui lebih lanjut perihal Badan Usaha Milik Daerah ini harus menelusuri peraturan perundang-undangan lain di luar Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Sesungguhnya sarana pemerintah untuk melakukan intervensi dalam bidang perekonomian ini utamanya juga dilakukan oleh pemerintah pusat. Di level nasional instrument hukumnya terdapat dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha

Milik Negara (BUMN). Menurut UU ini Perusahaan Jawatan dihapus dan terhadap Badan Usaha Milik Negara ini menurut Pasal 9 selanjutnya dibagi ke dalam dua bentuk yaitu Persero (Perusahaan Perseroan) dan Perum (Perusahaan Umum). Sementara itu di tingkat daerah instrument hukum perihal Badan Usaha Milik Daerah ini yang sinkron dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 juncto Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 masih dalam bentuk draft yaitu RUU BUMD yang berusaha mensejajarkan bentuk Badan Usaha Milik Daerah dengan bentuk yang dikenal dalam Badan Usaha Milik Negara yaitu Perumda (Perusahaan Umum Daerah) dan Perseroda (Perusahaan Perseroan Daerah). Bahkan dalam Rancangan Undang-Undang ini terhadap Badan Usaha Milik Daerah yang memenuhi persyaratan tertentu dapat dilakukan privatisasi. Sebelum Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang, selama ini peraturan hukum yang melandasi keberadaan Badan Usaha Milik Daerah adalah UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Lebih lanjut keberadaan Perusda ini Menteri Dalam Negeri menindak lanjuti dengan Permendagri No. 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah. Sesuai dengan Permendagri ini Badan Usaha Milik Daerah dapat berbentuk Perusda ataupun Perseroan Terbatas (PT). kalau Badan Usaha Milik Daerah berbentuk Perusda

maka ia tunduk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur Perusda, sebaliknya kalau berbentuk Perseroan Terbatas berlaku ketentuan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dan manakala suatu perusda akan diubah menjadi PT diperlukan izin dari Mendagri.

Akan halnya pengaturan perusda dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 menurut Undang-Undang ini Perusda sebagai Badan Hukum yang harus didirikan dengan Perda sebagaimana telah dipenuhi persyaratannya oleh pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sukoharjo dengan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2004, Perda No. 54 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar serta Peraturan Daerah No. 10 Tahun 1991 tentang Perusahaan Daerah Percetakan Kabupaten Sukoharjo.

Dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 Perusahaan Daerah diartikan sebagai semua perusahaan yang didirikan menurut Undang-Undang ini yang modalnya untuk seluruhnya maupun untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-Undang. Undang-Undang ini selain mengatur hal-hal yang umum dalam suatu badan usaha, misalnya bahwa suatu Perusahaan Daerah sebagai suatu kesatuan produksi yang kegiatan usahanya mempunyai sifat pelayanan

jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan memupuk pendapatan, juga mengatur hal yang bersifat khusus berupa keharusan bagi Pemerintah Daerah untuk mengusahakan cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah untuk diusahakan oleh Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Hal ini tertuang dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 yang menyatakan “Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan diusahakan oleh Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan”. Sesungguhnya ketentuan ayat ini Undang-Undang secara tegas menghendaki bahwa Perusahaan Daerah yang kegiatan usahanya memberi kemanfaatan umum, dan cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus diselenggarakan oleh Perusahaan Daerah.

2. Asas-asas yang Dianut Prinsip *Good Corporate Governance* untuk Mengelola Perusahaan Daerah di Kabupaten Sukoharjo.

Penerapan *good corporate governance* telah menjadi salah satu bahasan penting untuk mendukung pemulihan ekonomi dan

pertumbuhan perekonomian yang stabil dimasa yang akan datang, meskipun sebelum tahun 1997, istilah *good corporate governance* hampir tidak dikenal , namun pada dasarnya terminologi tersebut digunakan untuk suatu konsep lama di bidang hukum perusahaan tidak terkecuali yang terjadi pada badan Usaha Milik Daerah di Kabupaten Sukoharjo, yakni kewajiban *fiduciary* dari mereka yang mengontrol perusahaan untuk bertindak bagi kepentingan perusahaan serta *stakeholder*.

Prinsip-prinsip *good corporate governance* yang dikembangkan dalam Perusahaan Daerah di Kabupaten Sukoharjo (Badan Usaha Milik Daerah) hasil wawancara dengan Direktur Perusahaan Daerah Bank Pasar pada tanggal 21 April 2007 dan dikuatkan dengan wawancara dengan Direktur Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sukoharjo pada tanggal 4 Mei 2007 meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Perlindungan terhadap hak-hak pemegang saham sampai dengan nasabah. Kerangka yang dibangun dalam *corporate governance* harus mampu melindungi hak-hak para pihak yang terkait langsung dengan perusahaan. Hak-hak tersebut meliputi hak hak dasar yaitu hak memperoleh informasi yang relevan tentang

perusahaan secara berkala dan teratur, serta memperoleh pembagian keuntungan perusahaan.

- b. Persamaan perlakuan terhadap pihak yang berkepentingan dengan perusahaan, kerangka *corporate governance* harus menjamin adanya perlakuan yang sama terhadap seluruh pemegang saham bahkan nasabah. Seluruh pemegang saham sampai nasabah memiliki, kesempatan untuk mendapatkan penggantian atau perbaikan atas pelanggaran dari hak-hak mereka. Prinsip ini juga mensyaratkan adanya perlakuan yang sama atas pihak-pihak yang terlibat dalam perusahaan.
- c. Peranan *stakeholders* yang terkait dengan perusahaan. Kerangka *corporate governance* harus memberikan pengakuan terhadap hak-hak *stakeholders*, seperti ditentukan dalam undang-undang, dan mendorong kerjasama yang aktif antara perusahaan dengan para *stakeholders* tersebut dalam rangka menciptakan kesejahteraan, lapangan kerja, dan kesinambungan usaha.
- d. Keterbukaan dan Transparansi. Kerangka *corporate governance* harus menjamin adanya pengungkapan yang tepat waktu dan akurat untuk setiap permasalahan yang berkaitan dengan perusahaan. Pengungkapan ini meliputi perencanaan SDM guna mencapai keunggulan bersaing informasi mengenai keadaan

keuangan, kinerja perusahaan, kepemilikan, dan pengelolaan perusahaan. Disamping itu, informasi yang diungkapkan harus disusun, diaudit, dan disajikan sesuai dengan standar yang berkualitas tinggi. Manajemen juga diharuskan meminta auditor eksternal melakukan audit yang bersifat independen atas laporan keuangan.

- e. Akuntabilitas Dewan Komisaris (*board of directors*). Kerangka *corporate governance* harus menjamin adanya pedoman strategis perusahaan, pemantauan yang efektif terhadap manajemen yang dilakukan oleh dewan komisaris, dan akuntabilitas dewan komisaris terhadap perusahaan dan pemegang saham. Prinsip ini juga memuat kewenangan-kewenangan yang harus dimiliki oleh dewan komisaris beserta kewajiban-kewajiban profesionalnya kepada pemegang saham maupun nasabah dan *stakeholders* lainnya.

Selanjutnya sesuai dengan prinsip-prinsip *corporate governance* yakni perlindungan hak, persamaan perlakuan terhadap seluruh yang terkait dengan perusahaan, pengakuan hak-hak *stakeholder*, pengungkapan informasi secara transparan serta fungsi pemantauan yang efektif dari pimpinan perusahaan pada intinya prinsip *good corporate governance* meliputi empat unsur

yang harus dibangun dalam kerangka pengaplikasian prinsip *good corporate governance* yakni unsur keadilan, unsur keterbukaan informasi (transparansi), unsur akuntabilitas dan unsur tanggung jawab. Unsur keadilan memberikan perlakuan yang sama antar semua *stakeholder*, Unsur transparansi mengharuskan pemberian informasi yang layak akurat dan tepat waktu tentang keadaan perusahaan juga disyaratkan prinsip ini yang ditujukan kepada para pemegang saham maupun nasabah. Unsur akuntabilitas mensyaratkan adanya tanggung jawab organ perusahaan dengan suatu pengawasan yang efektif dengan meningkatkan kejelasan perhitungan laba rugi perusahaan, adanya laporan tahunan yang transparan dan tepat waktu, pendayagunaan semaksimal mungkin lembaga-lembaga pembaga pengawasan internal termasuk pendayagunaan lembaga komisaris dan komite audit dan jika perlu mengangkat auditor independen. Hal yang tak kalah penting adalah unsur tanggung jawab yang mengharuskan perusahaan berpegang kepada hukum yang berlaku dan melakukan kegiatan dengan bertanggungjawab kepada seluruh stakeholder dan kepada masyarakat dengan tanpa merugikan stakeholder dan masyarakat didalamnya termasuk juga para nasabah.. Melalui unsur-unsur inilah maka prinsip *good corporate governance* dapat

memberikan perlindungan hukum bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan perusahaan.

e. Keadilan bagi Pihak yang terkait dalam Perusahaan.

Secara umum yang dimaksud dengan asas keadilan adalah kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak *stakeholder* yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun bila dikaitkan dengan upaya perlindungan terhadap nasabah maka asas keadilan yang dimaksud adalah perlakuan yang adil terhadap nasabah dengan terpenuhinya hak-hak sebagai nasabah. Dalam dibidang hukum perusahaan nilai keadilan merupakan tujuan yang paling utama sehingga perangkat hukum tentang perlindungan hukum dititikberatkan kepada usaha pencapaian keadilan.

Menurut wawancara dengan Bupati Sukoharjo keadilan dalam pengelolaan perusahaan antara lain dapat diperincikan sebagai berikut:

- 1) terpenuhinya hak yang sama.
- 2) perbedaan ekonomi dan sosial harus diatur sehingga tercipta keuntungan maksimum yang *reasonable* untuk setiap orang,

termasuk bagi yang lemah (*maximum minimorum*) dan terciptanya kesempatan bagi semua orang.

3. Transparansi dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah

Kewajiban *disclosure* atau transparansi (keterbukaan informasi) dalam pengelolaan suatu perusahaan merupakan hal pokok yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Sukoharjo untuk mewujudkan prinsip *Good Corporate Governance*

Pada prinsipnya bahwa transparansi dan tepat waktu pengungkapan informasi perusahaan (termasuk kondisi keuangan, kinerja perusahaan, kepemilikan dan tata kelola perusahaan) sebagai salah satu inti dari *corporate governance*. Kewajiban *disclosure* bagi suatu perseroan terbatas juga merupakan suatu dilema. Pada satu sisi kepentingan masyarakat atau pihak-pihak lainnya termasuk pihak pemegang saham maupun nasabah dan juga pemerintah daerah perlu dilindungi dengan mengharuskan adanya keterbukaan informasi tapi di sisi lain, sampai batas-batas tertentu kepentingan perseroan atau kepentingan organ-organnya juga perlu dilindungi dengan tidak terlalu membuka diri pada pihak luar.

Prinsip *Good Corporate Governance* mensyaratkan kewajiban *disclosure* tersebut dengan pendekatan yang bersifat lebih aktif. Bukan saja keterbukaan secara konvensional lewat pengumuman melalui media misalnya surat-surat kabar, melainkan juga secara aktif melakukan keterbukaan dengan menerapkan prinsip manajemen secara terbuka dengan memberikan secara akurat, tepat waktu dan tepat sasaran terhadap sebanyak mungkin akses kepada pihak yang berperan dalam perusahaan., bahkan juga kepada pihak *stakeholder* lainnya mengenai informasi dan kebijaksanaan dari perusahaan tersebut. Dalam hal ini banyak informasi yang harus dibuka, seperti informasi tentang transaksi yang berbenturan kepentingan, investasi perusahaan lain, transaksi material, penjualan dan penjaminan aset penting dari perusahaan.

Penerapan transparansi dapat menghindarkan perusahaan dari malapetaka kerugian besar karena hal- hal yang sebelumnya tidak pernah disangka bakal terjadi. Karena dengan adanya transparansi maka pemilik akan dapat mendeteksi penyebab kerugian tersebut ataupun memperkirakan resiko yang mungkin terjadi sebelumnya. Sepintas memang penerapan asas transparansi dalam pengelolaan perusahaan demi terwujudnya prinsip *good corporate governance*

tidak ada hubungannya dengan perlindungan terhadap pemegang saham maupun nasabah, namun sebenarnya penerapan keterbukaan informasi ini sangat melindungi kepentingan pihak-pihak yang terlibat langsung dalam perusahaan, dapat mengetahui dan membaca kondisi perusahaan tepat pada waktunya sehingga kalau terjadi suatu hal maka dapat secepatnya menentukan sikap agar resiko kerugian dapat diminimalkan. Selain itu adanya keterbukaan informasi juga memberikan koridor yang akan memberikan batasan dalam pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang berkuasa seperti pimpinan perusahaan untuk menyetujui suatu transaksi tertentu yang menguntungkan pihak-pihak tersebut tapi mengabaikan kepentingan perusahaan.

4. Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah

Sebagaimana diketahui, akuntabilitas merupakan salah satu unsur dari *Good Corporate Governance*. Dengan prinsip akuntabilitas ini, maka keterbukaan informasi khususnya yang berkenaan dengan keadaan keuangan sangatlah penting artinya dalam suatu perusahaan. Untuk dapat dilakukan transparansi terhadap keadaan finansial

perusahaan tersebut, perhitungan keuangan, pembuatan neraca laba rugi dan pembukuan haruslah mengikuti cara-cara yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam rangka keterbukaan informasi ini, patut didayagunakan kelebihan sistem *two-tier* dari manajemen perusahaan sebagaimana yang dianut oleh negara-negara yang menerapkan sistem hukum Eropa kontinental termasuk Indonesia. Dengan sistem *two-tier* ini, yang dimaksudkan adalah bahwa manajemen suatu perusahaan dipimpin oleh dua komando, dimana yang satu melaksanakan operasional perusahaan yang dalam hal ini dilaksanakan oleh pimpinan perusahaan.

Demi dapat berfungsinya secara baik organ perusahaan ini, yang berarti ikut mengawasi keadaan keuangan perusahaan, maka kepada kepala daerah tersebut diberikan kewenangan untuk dapat mengakses ke pembukuan perusahaan, sehingga unsur akuntabilitas dapat terpenuhi. Agar fungsi kontrol terhadap kesehatan perusahaan tersebut dapat diwujudkan secara baik, maka pimpinan perusahaan harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan pengambilan keputusan yang efektif, tepat dan cepat serta dapat bertindak secara independen sehingga menjalankan tugasnya dengan mandiri dan

kritis, dan dapat mewakili kepentingan seluruh *stakeholder* dalam perusahaan. (Hasil Wawancara dengan Direktur Perusahaan Daerah Bank Pasar Kabupaten Sukoharjo, 21 April 2007)

Dari sinilah akuntabilitas yang merupakan unsur dari prinsip *good corporate governance* mampu memberikan perlindungan hukum terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan badan usaha Milik Daerah, karena dengan adanya proses pengawasan yang efektif maka praktek-praktek kecurangan di dalam perusahaan dapat ditekan menjadi lebih rendah. Dengan demikian nasabah atau pihak yang punya kepentingan langsung dengan perusahaan merasa lebih aman menyimpan sahamnya dan juga tidak merasa terabaikan. (Hasil Wawancara dengan Direktur Perusahaan Daerah Bank Pasar Kabupaten Sukoharjo, 21 April 2007).

Disisi lain nasabah juga merasa aman dengan adanya keterbukaan. Dengan demikian nasabah lebih tenang dalam menanamkan modalnya atau menyimpan dana pada Bank (Perusahaan Daerah Bank Pasar Kabupaten Sukoharjo) karena nasabah dapat mengetahui kondisi kesehatan Bank tanpa ada rasa waw-was mengalami kebangkrutan. (Wawancara dengan Suhartini

Nasabah Perusahaan Daerah bank pasar Kabupaten Sukoharjo, 17 Mei 2007).

5. Responsibilitas dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah.

Dalam responsibilitas yang ditekankan disini adalah perusahaan haruslah berpegang kepada hukum yang berlaku dan melakukan kegiatan dengan bertanggungjawab kepada seluruh *stakeholder* dan kepada masyarakat, dengan tidak melakukan tindakan-tindakan yang merugikan para *stakeholder* tersebut. Untuk dapat mencapai sasaran dari unsur responsibilitas tersebut, sangat diperlukan kejelasan tanggung jawab, termasuk kejelasan tanggung jawab antar perusahaan dengan tanggung jawab Individu.

Dalam rangka menjalankan prinsip *good corporate governance*, direksi suatu perusahaan pada prinsipnya haruslah bertanggungjawab secara pribadi tidak hanya terhadap perbuatan yang dilakukan dalam kapasitasnya sebagai pribadi, tetapi juga dalam hal-hal tertentu terhadap perbuatan yang dia lakukan dalam kedudukannya sebagai pimpinan perusahaan. Apabila melakukan secara sah suatu perbuatan tertentu dalam kedudukannya sebagai direksi perusahaan tersebut, dalam artian bukan dalam kapasitasnya sebagai pribadi, maka pimpinan tersebut telah melakukan tindakan perusahaan, selanjutnya setiap konsekuensi yuridis atas tindakan perusahaan, baik atau buruk akan dipikul oleh perusahaan. Namun dalam hal-hal tertentu terdapat pengecualian dimana sungguhpun itu merupakan tindakan perusahaan, dibuka kemungkinan bukannya perusahaan yang bertanggungjawab tapi pihak lainnya, dimana dalam hal tersebut pimpinan akan

bertanggungjawab secara pribadi atau secara renteng. Hal tersebut sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku baik yang mengatur tentang Perusahaan daerah percetakan, perusahaan daerah Bank Perkreditan rakyat serta Perusahaan Daerah Air Minum, yang pada dasarnya melegitimasi pemindahan kewajiban hukum dari pundak perusahaan kepada pihak lain yang terkait langsung dengan pengelolaan perusahaan. (wawancara dengan Kepala Bagian Tata Usaha Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sukoharjo, 14 Maret 2007)

Dari sinilah tampak peranan tanggungjawab dalam Badan Usaha Milik Daerah untuk melindungi *stakeholder* termasuk juga pemegang saham maupun nasabah dari tindakan salah atau tidak terpuji yang dilakukan oleh mereka, manakala kewajiban tersebut dipikulkan ke pundak perusahaan, sama saja dengan membebankan kepada seluruh *stakeholder* mengingat kerugian perusahaan akan menyebabkan bagian yang diterima *stakeholder* akan berkurang atau terancam.

C. Pengelolaan Perusahaan Daerah dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah serta permasalahan yang dihadapi dan cara mengatasinya.

Dalam pengelolaan Perusahaan Daerah dengan mengedepankan prinsip transparansi dan akuntabilitas, hasilnya dapat dilihat dalam tabel perkembangan Keuntungan di tiga Perusahaan Daerah yang dikelola oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo.

Berikut disampaikan tabel tentang Perkembangan Keuntungan pada Perusahaan Daerah (Perusahaan Daerah Air Minum, Perusahaan Daerah Bank Pasar serta Perusahaan Daerah Percetakan) yang dihimpun penulis selama penelitian berlangsung.

Dari data dalam tabel tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa pendapatan perusahaan daerah terus mengalami peningkatan yang

clv

cukup signifikan. Baik itu melalui Perusahaan Daerah Air Minum, perusahaan daerah Bank pasar maupun percetakan Daerah Kabupaten Sukoharjo. Hal ini dapat dilihat dari tabel 3 sampai dengan tabel 7 dimana pendapatan terus mengalami peningkatan yang pada akhirnya setoran terhadap Kas daerah yang merupakan bagian dari pendapatan asli daerah terus mengalami peningkatan dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2006. Laba usaha Perusahaan daerah misalnya dari Tahun 1999 yang hanya Rp. 559.970.000,00 (Lima ratus lima puluh sembilan juta sembilan ratus tujuh puluh ribu rupiah) terus mengalami peningkatan hingga akhir tahun 2006 menjadi Rp. 2.617.663.000,00. (Dua milyar enam ratus tujuh belas juta enam ratus enam puluh tiga ribu rupiah), Perusahaan Daerah Air Minum yang pada Tahun 2003 terlihat hanya memberikan setoran ke Kas Daerah sebesar Rp. 80.000.000,00, (Delapan Puluh Juta rupiah) pada tahun 2006 meningkat menjadi Rp. 2.262.000,00 (Dua Milyar dua ratus enam puluh dua juta rupiah) Padahal di tahun 2005 baru mencapai Rp. 1.032.000.000,00 (Satu milyar tiga puluh juta rupiah). Peningkatan pendapatan ini berdasarkan hasil wawancara selama penelitian dengan direktur Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sukoharjo, Direktur Perusahaan Daerah Bank Pasar serta Pimpinan Percetakan Daerah Kabupaten Sukoharjo, disebabkan membaiknya

manajemen perusahaan dengan penerapan prinsip *Good Corporate Governance* (tata kelola Perusahaan yang baik), khususnya penerapan asas transparansi dan akuntabilitas. Percetakan Daerah juga mengalami peningkatan yaitu terakhir pada Tahun 2006 sebesar Rp. 246. 500.000,00 (Dua ratus empat puluh enam juta lima ratus ribu rupiah) yang sebelumnya pada tahun 2005 sebesar Rp. 52.200.000 (lima puluh dua juta dua ratus ribu rupiah). Dari pendapatan tersebut setelah dikurangi biaya operasional setoran yang diberikan kepada kas daerah yang otomatis merupakan pendapatan Asli Daerah Kabupaten Sukoharjo juga mengalami peningkatan, sebagai contoh perusahaan daerah BPR Bank Pasar misalnya yang pada Tahun 2005 sebesar Rp. 339.438.000,00 (Tiga ratus tiga puluh sembilan juta empat ratus tiga puluh delapan ribu rupiah) menjadi Rp. 447.215.000,00 (Empat ratus empat puluh juta dua ratus lima belas ribu rupiah) di akhir tahun 2006.

Berdasarkan hasil penelitian dapat dijelaskan di sini bahwa penerapan *Corporate Governance* dalam perusahaan Daerah di Kabupaten Sukoharjo bahwa *Corporate Governance* sebagai seperangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang, pengurus (pengelola) perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan, serta para pemegang kepentingan internal dan eksternal

lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain suatu system yang mengendalikan perusahaan. Tujuan *Corporate Governance* ialah untuk menciptakan nilai tambah bagi semua pihak yang berkepentingan (*stakeholder*). *Corporate Governance* dapat diartikan sebagai mekanisme administratif yang mengatur hubungan-hubungan antara manajemen perusahaan, komisaris, direksi, pemegang saham dan kelompok-kelompok kepentingan (*stakeholder*) yang lain. Hubungan-hubungan ini dimanifestasikan dalam bentuk berbagai aturan permainan dan system insentif sebagai *framework* yang diperlukan untuk menentukan tujuan-tujuan perusahaan dan cara-cara pencapaian tujuan-tujuan serta pemantauan kinerja yang dihasilkan.

Dalam konteks tumbuhnya kesadaran akan arti penting *Corporate Governance* ini, *Organization for Economic Corporation and Development (OECD)* telah mengembangkan seperangkat prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* dan dapat diterapkan secara luwes (*fleksibel*) sesuai keadaan, budaya dan tradisi di masing-masing Negara termasuk Indonesia tidak terkecuali pada perusahaan daerah di kabupaten sukoharjo. Prinsip-prinsip ini menjadi titik rujukan bagi para regulator (pemerintah) dalam membangun *framework* bagi penerapan *corporate governance*. Bagi para pelaku

usaha dan pasar modal prinsip-prinsip ini dapat menjadi *guidance* atau pedoman dalam mengelaborasi *best practices* bagi peningkatan nilai (*valuation*) dan keberlangsungan (*sustainability*) perusahaan. Prinsip-prinsip OECD mencakup lima bidang utama : hak-hak para pemegang saham (*shareholders*) dan perlindungannya; peran para karyawan dan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) lainnya; pengungkapan (*disclosure*) yang akurat dan tepat waktu serta transparansi sehubungan dengan struktur dan operasi korporasi; tanggung jawab dewan (Dewan Komisaris maupun Direksi) terhadap perusahaan, pemegang saham, dan pihak-pihak yang berkepentingan lainnya.

Prinsip-prinsip tersebut dapat dirangkum; perlakuan yang setara (*equitable treatment* atau *fairness*), transparansi (*Transparency*), akuntabilitas (*accountability*), dan respinsibilitas (*responsibility*). Prinsip-prinsip ini terkait langsung dengan permasalahan yang dihadapi dunia usaha pada umumnya yakni masalah korupsi dan ketidak jujuran (*corruption and bribery*), tanggung jawab social dan etika korporasi (*corporate social responsibility and ethics*), tata kelola sector public (*public sector governance*) dan reformasi hukum (*regulatory reform*).

Pemerintah (Pusat dan Daerah) memainkan peranan sentral dalam membentuk *legal framework*, institutional dan regulasi yang dalamnya “*governance systems*” dikembangkan. Tanpa adanya *framework* yang mendukung “*governance*” tidak dapat berjalan maksimal. Misalnya *framework* kebijakan yang mencakup hal-hal seperti hak-hak legal para pemegang saham dan kemampuan untuk menuntut pertanggungjawaban (*redress*) bila hak-hak mereka dilanggar. *Framework* perlindungan terhadap para pemegang saham melalui regulasi dan melalui kewajiban untuk pengungkapan penuh resiko usaha. Dua contoh ini merupakan bagian kecil dari sekian banyak *framework* yang harus dikembangkan untuk mendukung praktik *good corporate governance*. Ada sejumlah besar factor lain yang mempengaruhi cara perusahaan dijalankan, dikelola dan dituntut pertanggungjawabannya, dan banyak dari factor-faktor ini yang sepenuhnya merupakan bidang para pembuat kebijakan.

Seiring dengan itu, pemerintah RI dalam hal ini Kantor Kementerian BUMN telah mengeluarkan berbagai keputusan yang mewajibkan BUMN menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance*, misalnya Keputusan Menteri Negara BUMN No. Kep.117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktik *Good Corporate Governance* pada BUMN. Dalam keputusan ini juga dijabarkan

tentang prinsip-prinsip *good corporate governance* yang sejalan dengan prinsip-prinsip yang dirumuskan oleh OECD sebagai berikut:

- 1) Kemandirian (*profesionality*);
- 2) Akuntabilitas (*accountability*);
- 3) Transparansi (*transparency*);
- 4) Pertanggungjawaban (*responsibility*); dan
- 5) Kewajaran (*fairness*).

Hal tersebut itulah yang diakomodir oleh Perusahaan Daerah di Kabupaten Sukoharjo, khususnya asas transparansi dan akuntabilitas sebagai bentuk tanggung jawab perusahaan, sehingga mampu mendongkrak keuntungan yang pada akhirnya dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Sukoharjo. Dihubungkan dengan fungsi bekerjanya hukum, hukum disini difungsikan baik sebagai sarana rekayasa sosial maupun sebagai sarana kontrol sosial, maka setiap peraturan yang mengatur tentang tata kelola perusahaan yang baik diciptakan untuk dijalankan sesuai dengan tujuan dan makna yang dikandungnya. Pihak Pengelola Badan Usaha Milik Daerah serta Warga masyarakat (individu) sebagai pihak yang dituju oleh suatu peraturan wajib dengan lapang hati dan penuh pengertian patuh kepada hukum tersebut. Adanya peraturan-peraturan hukum dan lembaga-lembaga serta aparat pemegang perannya yang dilengkapi

dengan sarana dan fasilitas yang diperlukan tanpa didukung oleh kesadaran warga masyarakat sebagai individu anggota masyarakat, maka kemungkinan hukum itu mengalami banyak hambatan dalam penerapannya, karena perilaku individu bermacam-macam.

Dalam pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas pada perusahaan umum Milik Daerah (BUMD) Pemerintah Daerah sudah menggunakan seluruh potensi dan sumber daya yang ada, namun tidak terlepas dari berbagai hambatan yang ada. Beberapa hambatan dihadapi oleh Pemerintah Daerah di dalam mewujudkan tata kelola perusahaan yang baik (*good Corporate governance*) yaitu :

a) Keterbatasan Sumber Daya Manusia yang memadai

Sumber daya manusia merupakan potensi pembangunan yang cukup strategis, namun dengan kualitas yang rendah akan menjadi beban berkepanjangan. Masih lemahnya kualitas sumber daya manusia aparatur pemerintahan sehingga belum dapat dioptimalkan fungsi pelayanan umum dan kinerja aparatur dalam penyelenggaraan Perusahaan.

b) Terbatasnya Sumber Pembiayaan Daerah

Bahwa pelaksanaan kegiatan/program selama ini masih mengandalkan dana yang berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), mengingat bahwa potensi di

daerah sangat terbatas. Hal ini juga terkait dengan Peraturan Perundang-undangan, dimana Pemerintah Daerah hanya di beri kewenangan yang terbatas, sedangkan pendapatan yang potensinya besar masih dikuasai oleh Pemerintah Pusat maupun Propinsi.

- c) Masih lemahnya fungsi koordinasi dan sinkronisasi dalam penyusunan kebijakan pembangunan, perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian yang mengakibatkan kurang adanya konsistensi dan keterpaduan pelaksanaan kegiatan pembangunan

Solusi Untuk Memecahkan Hambatan Yang Dihadapi Dalam Mewujudkan *Good Corporate Governance* Dalam Penyelenggaraan Badan Usaha Milik Daerah dalam peningkatan pendapatan Asli Daerah adalah :

Untuk mewujudkan tata kelola Perusahaan yang baik (*good Corporate governance*), khususnya asas Transparansi dan akuntabilitas, Pemerintah Daerah tidak terlepas dari berbagai hambatan yang ada, untuk menghadapi hambatan tersebut, Pemerintah Daerah selalu melakukan berbagai macam strategi untuk memecahkan hambatan tersebut. Beberapa solusi yang diambil untuk menghadapi hambatan tersebut yaitu :

- a) Perlunya peningkatan sumber daya manusia aparatur Pemerintah

Daerah melalui program peningkatan sumber daya manusia

melalui Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) baik penjenjangan maupun teknis fungsional serta berbagai kerja sama dengan Perguruan Tinggi dan lembaga-lembaga lainnya sebagai upaya dalam rangka mewujudkan aparatur Pemerintah Daerah yang profesional

- b) Adanya komitmen dari pimpinan dan seluruh staf untuk melaksanakan visi, misi, tujuan dan sasaran secara akuntabel khususnya peningkatan anggaran. Optimalkan pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran serta hasil dan manfaat yang diperoleh
- c) Antara satuan kerja perangkat daerah perlu peningkatan koordinasi agar pelaksanaan tugas dan fungsi berjalan secara optimal dan tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas, oleh karenanya masih perlu pembinaan.

Dari paparan hasil penelitian tersebut di atas Pelaksanaan Asas-asas transparansi dan akuntabilitas pada prinsipnya merupakan variable yang memiliki keterkaitan yang sangat erat, sehingga telaah terhadap pengelolaan perusahaan dibutuhkan untuk memahami peranan hukum saat ini. Disamping itu peran hukum sangat penting dalam membantu pemerintah dalam menemukan alternatif kebijaksanaan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat. Tidak terkecuali yang terjadi di Kabupaten Sukoharjo dalam penerapan

prinsip *good corporate governance* dalam *Badan Usaha Milik Daerah*.

Pelaksanaan prinsip *good governance* dalam kerangka otonomi daerah dalam pelaksanaannya mengalami berbagai hambatan.. Hal ini dapat dilihat dari proses pelaksanaannya. Perangkat Hukum atau aturan perundang-undangan sudah diadakan dan sudah disosialisasikan, namun masih ada hambatan. Akan tetapi dengan penerapan yang baik dan benar tentang penerapan asas transparansi dan akuntabilitas mampu meningkatkan pendapatan asli daerah di kabupaten Sukoharjo. Prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* diciptakan untuk dijalankan sesuai dengan tujuan Perusahaan. Prinsip *Good Corporate Governance* dalam kerangka otonomi daerah yang dijalankan oleh pemerintah daerah Kabupaten Sukoharjo selalu dipengaruhi oleh beberapa kendala. Kendala-kendala itu misalnya kurangnya sumber daya manusia yang memadai, terbatasnya sumber pembiayaan daerah serta masih lemahnya fungsi koordinasi dan sinkronisasi dalam penyusunan kebijakan pembangunan, perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian yang mengakibatkan kurang adanya konsistensi dan keterpaduan pelaksanaan kegiatan pembangunan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pada perumusan masalah dan pembahasan yang telah penulis uraikan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

- a. Bahwa dengan Pelaksanaan asas Transparansi dan Akuntabilitas edalam penmgelolaan perusahaan daerah sudah dilaksanakan dengan

prinsip *Good Corporate Governance* yang sesuai dengan Peraturan Daerah No. 10 Tahun 1991 tentang Perusahaan daerah Percetakan Kabupaten Sukoharjo, Peraturan daerah No. 34 tahun 2001 tentang Perusahaan daerah Bank Perkreditan Rakyat Kabupaten Sukoharjo dan Peraturan daerah No. 4 Tahun 2004 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sukoharjo. dapat sudah dilaksanakanmeningkatkan Keuntungan pada perusahaan daerah yang akhirnya dapat meningkatkan pendapatan Asli Daerah, terbukti dari tahun 2002 sampai tahun 2006 pendapatan Asli Daerah Kabupaten Sukoharjo dari sektor Badan Usaha terus mengalami peningkatan.

- b. Pelaksanaan Asas Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan perusahaan Daerah sudah dilaksanakan yang akhirnya dapat meningkatkan pendapatan Asli Daerah, terbukti dari tahun 2002 sampai tahun 2006 pendapatan Asli Daerah Kabupaten Sukoharjo dari perusahaan daerah terus mengalami peningkatan. Permasalahan yang dihadapi dalam penerapan asas transparansi dan akuntabilitas pada badan usaha Milik Daerah di Kabupaten Sukoharjo adalah:

- 1) Faktor sumber daya manusia yang sebagai unsur pelaksana atau sebagai pelaku yang menjalankan roda perusahaan ;
- 2) Kurangnya alokasi anggaran yang diperuntukan bagi pengembangan sektor Badan Usaha Milik Daerah;
- 3) Kurangnya prioritas Pemerintah Kabupaten Sukoharjo terhadap pengembangan Badan Usaha Milik Daerah.

B. Implikasi

1. Dengan pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas yang baik dan benar dalam pengelolaan perusahaan daerah dapat meningkatkan keuntungan perusahaan sehingga turut mendongkrak pendapatan asli daerah Kabupaten Sukoharjo.
2. Adanya Visi, misi dan Tujuan yang tertuang dalam suatu Peraturan Daerah maka akan mempermudah arah akses terhadap perusahaan yang pada akhirnya meningkatkan kepercayaan publik.
3. Dengan pemecahan masalah dari imbas suatu pelaksanaan Kebijakan maka kebijakan yang dijalankan akan sesuai dengan tujuan.

C. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat penulis sampaikan beberapa saran :

1. Mengingat Badan Usaha Milik Daerah merupakan asset pemerintah daerah yang harus dikembangkan, maka perlu dikembangkan secara optimal misalnya dengan penataan kelembagaan dengan mengadopsi prinsip-prinsip *Good corporate Governance* misalnya dengan efisiensi dan rasionalisasi perusahaan sehingga dapat menghasilkan keuntungan yang maksimal yang pada akhirnya dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah lebih banyak lagi.
2. Sebaiknya Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo meningkatkan penawaran kerja sama dengan pihak ketiga (swasta) guna mengatasi masalah pendanaan yang selama ini menjadi kendala utama dalam pelaksanaan berbagai macam proyek pengembangan Badan usaha;
3. Pemerintah Kabupaten Sukoharjo perlu untuk meningkatkan alokasi anggaran yang diperuntukan guna pengembangan Badan Usaha Milik Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman Wahid, *Akuntabilitas dan Good Governance*. Jakarta : 14 Maret 2003
- Aditiawan Chandra. 2004. *Sertifikasi Praktek Corporate Governance pada Perusahaan Indonesia*
- Agus Dwiyanto dkk; 2002 . *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM
- Agus Pramono 2004. *Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah (APBD) Oleh Kepala Daerah Selaku Pemegang Kekuasaan Umum Pengelolaan Keuangan Daerah Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Yang Baik (Good Local Governance)*. Surakarta: Skripsi Fakultas Hukum UNS (tidak dipublikasikan)
- Ali Rido. 2001. *Badan hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*. Bandung: Alumni.

- Arifin Sabeni dan Imam Ghozali; 1997. *Pokok-pokok Akuntansi Pemerintahan*; Yogyakarta; BPFE Yogyakarta
- A.W. Widjaja, 1992, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta
- Badriah Rifai Amirudin . 2004. *Peran Komisaris Independen dalam mewujudkan Good Corporate Governance di Tubuh Perusahaan Publik*. <http://www.artikel.us/badriyahamirudin.html>
- Badrul Munir , 2003. *Perencanaan Anggaran Daerah Memangkas Inefisiensi Anggaran Daerah*, Yogyakarta, Samawa Center
- Bagir Manan, 2001. *Menyongsong Pusat Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH. Grafika
- Basir Barthos , 1990, *Pengetahuan Anggaran Belanja Negara Rutin dan Pembangunan*, Jakarta, Bumi Aksara
- Bambang Sunggono. 1997. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Bachsar Mustafa. 2001. *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Black, Henry Campbell. 1979. *Black's Law Dictionary*. St. Paul Minn : West Publishing Co.
- Budi Winarno , 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Media Pressindo
- Burhan Ashshofa. 1996, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Ribeka Cipta
- Bohari, H, 1994. *Hukum Anggaran Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada
- Chainur Arrasjid. 2000. *Dasar-dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika
- Chatamarrasjid Ais. 2004. *Penerobosan Cadar Perseroan dan Soal-soal Aktual Hukum Perusahaan*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti.

- Dasril Munir dkk., 2004, *Kebijakan dan Managemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: YPAPI
- Devas, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta: UI Press
- D. John Aldridge dan siswanto Sutojo. 2005. *Good Corporate Governance Tata Kelola Perusahaan yang sehat*. Jakarta: PT. Damar Mulia Perkasa.
- Esmi Warassih Pujirahayu, 2005. *Pranata Hukum sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: Suryandaru Utama
- Harkristuti Harkrisnowo, 2003, *Pemerintahan yang Demokratis*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- HB. Sutopo, 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif. Dasar Teori dan Terapannya dalam Penelitian*. Surakarta: UNS Press
- HR, Syaukani H, 2003. *Akses dan Indikator Tata Kelola Pemerintahan Daerah yang BAIK (Acces and Indicators to Good Local Governance)*, Jakarta, LKHK OTda
- _____, 2003. *Menolak Kembalinya Sentralisasi*,. Jakarta, Komunal
- I Nyoman Tjager. 2003. *Corporate Governance*. Jakarta: PT Prenhalindo
- Ibnu Syamsi. 1994. *Dasar-dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Jakarta, Rineka
- J. Kunjoro Purbopranoto, 1979. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung: Alumni
- Joko Widodo, *Good Governance Telaah dari Dimensi : Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Surabaya : Insan Cendekia, 2001
- Mardiasmo, 2002. *Otonomi dan Managemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, Andi Offset
- , 2000, *Paradigma Baru Pengelolaan Keruangan Daerah Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah 2001*, Makalah Seminar HIMMEP, Yogyakarta

- M. Hadjon, Philipus, Dkk, 1994. *pengantar Hukum Administrasi (introduction to the Indonesian Administrative law)*, Yogyakarta, Gajahmada University Press
- M. Udin Silalahi. 2005. *Badan Hukum Organisasi Perusahaan*. Jakarta : IBLAM
- Munir Fuady. 2002. *Doktrin-Doktrin Modern Dalam Corporate Law*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- , 2002. *Hukum Perusahaan*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Prabawa Utama, 1991, *Pemerintahan di Indonwesia*, Indonesia: Hill-Co
- Rachmadi Usman. 2004. *Dimensi Hukum Perseroan Terbatas*. Bandung: PT Alumni.
- Rochmat Soemitro. 1993. *Hukum Perseroan Terbatas Yayasan dan Wakaf*. Bandung: PT Eresco.
- Sanapiah Faisal. 2001. *Format-format Penelitian Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sarundajang. 2005. *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka
- Satjipto Rahardjo. 2000. *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Setiono, 2002. *Pemahaman Terhadap Metode Penelitian Hukum, (Makalah)* Surakarta: Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana UNS.
- Soerjono Soekanto, 1984. *Pengantar Penulisan Hukum* Jakarta, UI Press
- , 1976, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Penerbit UI
- Soetandyo Wignjosebroto. 2002. *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta : Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HuMa).

- Solly Lubis M. 1995. *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Bandung: Mandar Maju
- Sri Mamudji dan Soerjono Soekanto, 2003, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Sudikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty
- , 1993, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bhakti
- Suwandi, Made “*Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) From Government to Governance)*”, Makalah di sampaikan Dalam Kuliah Program Doktoral (S3) Universitas Satyagama, Jakarta, 2003
- , *Capacity Development of Governance*, Materi Kuliah Program Doktoral (S3) *Manajemen Ilmu Pemerintahan* Universitas Satyagama, Jakarta, 2003
- Taliziduhu Ndraha. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) buku 2 Kybernan*, Jakarta : Rineka Cipta, 2003
- , *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) Buku I*, Jakarta : Rineka Cipta, 2003
- Wahyudi Kumorotomo, 1992. *Etika Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada
- Winarno Surachmad. 1990. *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Bandung: Tarsito

Peraturan Perundang-undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Dagang.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Keputusan Menteri Negara / Kepala Badan Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara No. Kep-23/MPM.PBUMN/2000, tanggal 31 Mei 2000, tentang Pengembangan Praktek *Good Corporate Governance* dalam Perusahaan Perseroan (Persero).

Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi Bank Umum.

Tabel 3
DATA PERKEMBANGAN PD. BPR BKK / PD. BKK
KABUPATEN SUKOHARJO TAHUN 2002 - 2006

ASSET		(000,-)				
NO	PD. BPR BKK/PD. BKK	POSISI 31 DES 2002	POSISI 31 DES 2003	POSISI 31 DES 2004	POSISI 31 DES 2005	POSISI 31 DES 2006
1	2	3	4	5	6	7
1	PD. BPR BKK BAKI	1.863.658	2.588.007	3.825.733	5.065.974	6.883.101
2	PD. BPR BKK GROGOL	2.103.592	4.335.522	6.143.258	8.559.710	11.310.050
3	PD. BPR BKK MOJOLABAN	949.058	1.365.726	2.325.676	2.678.388	3.270.526
4	PD. BPR BKK BENDOSARI	1.073.763	1.855.891	2.847.604	3.421.631	4.574.749
5	PD. BKK GATAK	1.637.203	2.289.398	3.909.417	4.941.796	6.666.932
6	PD. BKK SUKOHARJO	1.405.820	2.446.015	4.891.530	8.076.976	11.537.616
7	PD. BKK NGUTER	528.135	936.038	1.495.954	2.093.610	2.448.557
8	PD. BKK BULU	732.788	967.038	1.915.468	1.824.768	2.267.356
9	PD. BKK TAWANGSARI	723.914	1.118.768	2.133.876	2.864.462	2.940.292
10	PD. BKK POLOKARTO	421.707	694.364	1.312.445	3.081.729	3.386.213
11	PD. BKK WERU	484.120	508.843	1.091.001	1.355.013	2.093.884
12	PD. BKK KARTASURA	144.150	254.559	344.917	471.698	806.130

	TOTAL	12.067.908	19.360.169	32.236.879	44.435.755	58.185.406
--	-------	------------	------------	------------	------------	------------

KREDIT

(000,-)

NO	PD. BPR BKK/PD. BKK	POSISI 31 DES 2002	POSISI 31 DES 2003	POSISI 31 DES 2004	POSISI 31 DES 2005	POSISI 31 DES 2006
1	2	3	4	5	6	7
1	PD. BPR BKK BAKI	1.209.087	1.823.440	2.624.884	3.492.752	4.514.736
2	PD. BPR BKK GROGOL	1.919.737	3.642.329	5.373.574	7.331.598	9.474.043
3	PD. BPR BKK MOJOLABAN	639.411	926.154	1.336.845	1.654.109	1.918.809
4	PD. BPR BKK BENDOSARI	829.485	1.329.726	1.775.789	2.423.741	3.562.607
5	PD. BKK GATAK	1.076.961	1.699.001	2.268.938	3.342.089	4.250.980
6	PD. BKK SUKOHARJO	1.085.127	2.167.052	4.016.614	7.055.568	10.220.717
7	PD. BKK NGUTER	442.558	749.838	1.021.930	1.315.139	1.510.971
8	PD. BKK BULU	558.979	761.980	1.354.283	1.287.234	1.548.569
9	PD. BKK TAWANGSARI	523.632	863.578	1.589.541	2.256.239	2.371.093
10	PD. BKK POLOKARTO	393.163	560.283	878.795	2.316.679	3.052.280
11	PD. BKK WERU	451.992	443.571	941.402	1.152.083	1.628.814
12	PD. BKK KARTASURA	87.589	145.231	209.514	288.637	488.895
	TOTAL	9.217.721	15.112.183	23.392.109	33.915.868	44.542.514

DANA MASYARAKAT

(000,-)

NO	PD. BPR BKK/PD. BKK	POSISI 31 DES 1999	POSISI 31 DES 2000	POSISI 31 DES 2004	POSISI 31 DES 2005	POSISI 31 DES 2006
1	2	3	4	5	6	7
1	PD. BPR BKK BAKI	1.357.044	1.908.682	2.200.052	3.912.471	5.468.547
2	PD. BPR BKK GROGOL	1.029.418	3.005.347	4.791.412	6.845.559	8.259.590
3	PD. BPR BKK MOJOLABAN	713.071	1.021.745	1.681.238	2.174.444	2.498.831
4	PD. BPR BKK BENDOSARI	728.930	1.364.173	1.999.271	2.404.432	3.400.812
5	PD. BKK GATAK	1.322.997	1.893.578	3.311.507	4.132.068	5.629.832
6	PD. BKK SUKOHARJO	1.114.456	2.030.298	3.994.165	7.062.074	10.187.960

7	PD. BKK NGUTER	290.701	547.228	1.023.718	1.593.563	1.872.307
8	PD. BKK BULU	507.577	415.208	1.400.768	1.419.889	1.766.585
9	PD. BKK TAWANGSARI	496.251	707.544	1.792.773	2.340.311	2.374.944
10	PD. BKK POLOKARTO	234.155	861.939	933.024	2.684.617	2.843.911
11	PD. BKK WERU	185.019	241.913	632.150	1.049.317	1.782.624
12	PD. BKK KARTASURA	38.001	73.830	111.682	232.115	486.981
	TOTAL	8.017.620	14.071.485	23.871.760	35.850.860	46.572.924

PENDAPATAN						(000,-)
NO	PD. BPR BKK/PD. BKK	POSISI 31 DES 2002	POSISI 31 DES 2003	POSISI 31 DES 2004	POSISI 31 DES 2005	POSISI 31 DES 2006
1	2	3	4	5	6	7
1	PD. BPR BKK BAKI	657.205	765.316	1.030.581	1.327.018	1.687.727
2	PD. BPR BKK GROGOL	789.249	1.279.509	1.966.800	2.689.885	3.258.881
3	PD. BPR BKK MOJOLABAN	277.775	431.314	625.704	827.064	894.971
4	PD. BPR BKK BENDOSARI	327.497	596.761	864.128	1.071.637	1.255.911
5	PD. BKK GATAK	442.286	635.994	911.936	1.315.268	1.529.275
6	PD. BKK SUKOHARJO	381.317	675.417	1.186.945	1.899.363	2.613.811
7	PD. BKK NGUTER	201.819	300.144	416.869	585.149	673.055
8	PD. BKK BULU	144.575	186.607	452.642	433.620	572.303
9	PD. BKK TAWANGSARI	216.515	274.755	564.352	667.859	768.852
10	PD. BKK POLOKARTO	171.569	319.529	295.626	772.282	915.851
11	PD. BKK WERU	117.784	138.436	207.362	253.125	342.408
12	PD. BKK KARTASURA	29.258	35.975	53.946	81.363	144.230
	TOTAL	3.756.849	5.639.757	8.576.891	11.923.633	14.657.275

BIAYA						(000,-)
NO	PD. BPR BKK/PD. BKK	POSISI 31 DES 1999	POSISI 31 DES 2000	POSISI 31 DES 2004	POSISI 31 DES 2005	POSISI 31 DES 2006
1	2	3	4	5	6	7

1	PD. BPR BKK BAKI	540.986	623.017	845.857	1.096.833	1.394.958
2	PD. BPR BKK GROGOL	671.149	1.067.976	1.656.290	2.184.615	2.658.312
3	PD. BPR BKK MOJOLABAN	243.777	368.374	529.075	701.028	749.353
4	PD. BPR BKK BENDOSARI	284.888	497.499	706.695	871.264	1.031.050
5	PD. BKK GATAK	380.517	546.425	751.127	1.023.824	1.196.246
6	PD. BKK SUKOHARJO	322.053	571.455	884.187	1.499.314	2.143.156
7	PD. BKK NGUTER	167.679	252.312	351.867	492.621	561.740
8	PD. BKK BULU	118.275	154.564	387.607	364.339	472.196
9	PD. BKK TAWANGSARI	185.622	239.963	494.855	558.117	637.972
10	PD. BKK POLOKARTO	139.678	279.489	249.583	648.687	754.050
11	PD. BKK WERU	110.631	131.648	169.127	229.546	307.992
12	PD. BKK KARTASURA	31.624	33.363	51.925	77.322	132.586
	TOTAL	3.196.879	4.766.085	7.078.195	9.747.510	12.039.611

LABA USAHA SBLM PAJAK						(000,-)
NO	PD. BPR BKK/PD. BKK	POSISI 31 DES 1999	POSISI 31 DES 2000	POSISI 31 DES 2004	POSISI 31 DES 2005	POSISI 31 DES 2006
1	2	3	4	5	6	7
1	PD. BPR BKK BAKI	116.219	142.299	184.724	230.185	292.769
2	PD. BPR BKK GROGOL	118.100	211.532	310.510	505.270	600.569
3	PD. BPR BKK MOJOLABAN	33.998	62.940	96.629	126.036	145.618
4	PD. BPR BKK BENDOSARI	42.609	99.262	157.433	200.373	224.861
5	PD. BKK GATAK	61.769	89.569	160.809	291.444	333.029
6	PD. BKK SUKOHARJO	59.264	103.962	302.758	400.049	470.655
7	PD. BKK NGUTER	34.140	47.832	65.002	92.528	111.315
8	PD. BKK BULU	26.300	32.043	65.035	69.281	100.107
9	PD. BKK TAWANGSARI	30.893	34.793	69.497	109.742	130.881
10	PD. BKK POLOKARTO	31.891	40.039	46.043	123.595	161.800

11	PD. BKK WERU	7.153	6.789	38.235	23.579	34.416
12	PD. BKK KARTASURA	(2.366)	2.612	2.021	4.041	11.644
	TOTAL	559.970	873.672	1.498.696	2.176.123	2.617.664

SETORAN KASDA

NO	PD. BPR BKK/PD. BKK	TH. 2002	TH. 2003	TH. 2004	TH. 2005	TH. 2006
1	2	3	4	5	6	7
1	PD. BPR BKK BAKI	16.073	19.730	23.434	41.208	48.051
2	PD. BPR BKK GROGOL	16.113	20.047	32.244	65.061	102.534
3	PD. BPR BKK MOJOLABAN	4.066	6.415	10.248	20.139	24.671
4	PD. BPR BKK BENDOSARI	4.723	6.724	14.125	33.322	41.168
5	PD. BKK GATAK	6.896	11.127	15.089	34.705	59.099
6	PD. BKK SUKOHARJO	6.923	9.794	15.956	62.198	80.662
7	PD. BKK NGUTER	5.421	5.709	6.933	12.154	17.078
8	PD. BKK BULU	4.490	4.254	4.116	7.595	11.253
9	PD. BKK TAWANGSARI	4.206	4.708	4.320	10.743	17.539
10	PD. BKK POLOKARTO	3.945	4.303	5.810	15.722	25.052
11	PD. BKK WERU	419	875	487	1.900	2.127
12	PD. BKK KARTASURA			30	183	365
	TOTAL	73.275	93.686	132.792	304.930	429.599

ket:

Setoran kasda merupakan hasil pembagian laba tahun sebelumnya

Tabel 4
DATA PERKEMBANGAN PD. BPR BANK PASAR
KABUPATEN SUKOHARJO TAHUN 2002-2006

(000,-)

NO	URAIAN	REALISASI				
		2002	2003	2004	2005	2006
1	ASSET	7.474.139	10.661.605	18.691.965	31.059.003	46.150.524
2	DAMAS	2.834.337	5.078.456	8.594.816	14.385.228	12.058.747

3	KREDIT	6.224.203	9.431.521	15.393.614	26.315.074	42.447.133
4	PENDAPATAN	2.121.978	2.887.344	4.044.913	6.188.982	8.431.222
5	BIAYA	1.668.173	2.150.569	3.113.384	4.956.468	6.906.195
6	LABA SBLM PJK	453.805	736.775	931.530	1.232.514	1.525.027
7	SETORAN KASDA	134.065	213.297	339.438	447.215	

KET:

Setoran Kasda disetor pada tahun berikutnya

Tabel 5
DATA PERKEMBANGAN BADAN KREDIT DESA (BKD)
KABUPATEN SUKOHARJO TAHUN 2002-2006

(000,-)

NO	URAIAN	REALISASI				
		2002	2003	2004	2005	2006
1	ASSET	3.268.941	3.817.496	4.403.180	4.617.803	4.915.804
2	DAMAS	244.337	246.361	213.868	492.024	729.772
3	KREDIT/SUDO	2.823.624	3.063.954	3.975.007	3.338.493	3.627.197
4	PENDAPATAN	412.776	492.007	590.294	737.103	1.399.209
5	BIAYA	226.705	271.822	305.405	415.898	1.003.759
6	LABA	186.071	220.184	284.889	321.205	395.450
7	SETORAN KASDA	19.500	20.500	27.500	72.512	-

Tabel 6
DATA PERKEMBANGAN PDAM
KABUPATEN SUKOHARJO TAHUN 2002-2006

(000,-)

NO	URAIAN	REALISASI				
		2002	2003	2004	2005	2006
1	ASSET	6.239.525	6.417.651	7.201.982	8.249.206	9.271.907
2	PENDAPATAN	2.018.678	2.492.212	2.791.754	4.318.522	5.768.039
3	BIAYA	2.354.537	2.681.528	3.274.103	4.209.130	4.964.273
4	LABA	(335.858)	(189.316)	(482.349)	109.392	803.766
5	SETORAN KASDA	-	-	-	33.000	-

--	--	--	--	--	--	--

Tabel 7
DATA PERKEMBANGAN PERCADA
KABUPATEN SUKOHARJO TAHUN 2002-2006

(000,-)

NO	URAIAN	REALISASI				
		2002	2003	2004	2005	2006
1	ASSET	524.286	605.568	956.558	1.040.056	1.075.443
2	PENDAPATAN	549.716	1.332.138	1.330.937	1.447.144	1.347.236
3	BIAYA	490.471	596.588	1.078.462	1.226.713	1.101.648
4	LABA	59.245	735.550	252.475	220.431	245.588
5	SETORAN KASDA	26.660	32.726	113.614	99.194	

